

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.134.2016.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/75/2016 Rady Gminy Miastkowo z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miastkowo.

UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2016 r. Rada Gminy Miastkowo podjęła uchwałę Nr XIV/75/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miastkowo, która w dniu 4 lipca 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 29 lipca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W toku badania legalności Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy uregulowania nie wypełniają w całości dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), stanowiącego podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, a także przekraczają, w niektórych jej zapisach przyznane upoważnienie do decydowania w przedmiotowym zakresie.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w **§ 2 pkt 1** Regulaminu Rada Gminy określając obowiązki właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników postanowiła o uprzątnięciu przez nich również chwastów. Taka regulacja, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza granice delegacji ustawowej mającej swoje źródło w art. 4 ust. 2 pkt

1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mówiącej o obowiązku unormowania w niniejszym Regulaminie wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Jednakże, powyższe obowiązki 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. W aspekcie merytorycznym, istotne jest podkreślenie, iż 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 dalszej części zapisów Regulaminu, określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miastkowo, Rada postanowiła w **§ 2 pkt 3** o obowiązku właścicieli w zakresie usuwania śliskości na nieruchomości, niezwłocznie po pojawieniu się. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do nałożenia na ww. podmioty takich obowiązków, gdyż art. 5 ust. 1 pkt 4 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących przedmiotowej kwestii, które ograniczają się jedynie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1049/15, orzekł, iż: *„przywołany przepis więc w istocie mówi o usuwaniu błota, lodu, śniegu i innych zanieczyszczeń i oczyszczaniu chodnika, co przy okazji może być jedną z form podjęcia działań likwidujących lub ograniczających śliskość chodnika. Faktem notoryjnie znanym jest to, że likwidację lub ograniczenie śliskości chodnika można uzyskać także przez posypanie solą drogową, piaskiem lub popiołem. Jednak tych działań - w świetle analizowanej ustawy - regulamin nie może nakazać. Mówiąc wprost, ustawa nie upoważnia rady do nałożenia obowiązku podjęcia działań likwidujących lub ograniczających śliskość chodnika”*.

Za niezgodne z prawem należy uznać zobowiązanie właścicieli nieruchomości do niezwłocznego usunięcia błota, śniegu i lodu, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane we wskazanym wyżej upoważnieniu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 741/13).

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14 przyjął, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie upoważnia rady gminy

do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków, ani też sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń”.

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 417/08, zgodnie z którym 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.

W § 20 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, Rada Gminy wprowadziła obowiązek usuwania odpadów przez podmioty handlowo – usługowe prowadzące działalność poza budynkami oraz na nieruchomościach gdzie organizowane są imprezy masowe. Oceniając powyższe pod kątem legalności, należy wskazać na brak umocowania ustawowego do nałożenia na jednostki prowadzące działalność handlową, usługową czy gastronomiczną obowiązków polegających na usuwaniu zgromadzonych odpadów. Wskazane podmioty nie mogą być uznane za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, a tylko właściciel może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Wskazane jednostki prowadzące różne działalności nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na które nałożone zostały wprost określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku.

Ponadto, zauważyć należy, iż w o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11).

Rada Gminy w **§ 36 pkt 1** załącznika do uchwały ustaliła, iż do obowiązków osób utrzymujących lub sprawujących opiekę nad zwierzętami domowymi, a w szczególności psami należy poddawanie ich szczepieniom przeciw wściekliznie. Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie powyższego obowiązku w niniejszym akcie prawa miejscowego stanowi wykroczenie poza podstawę prawną. Rada Gminy powinna ustanowić jedynie obowiązki, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zakwestionowana przez organ nadzoru regulacja w sposób oczywisty odbiega od wskazanego zakresu. Mając na uwadze fakt, iż katalog zawarty w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest katalogiem o charakterze zamkniętym, Rada Gminy nie posiada kompetencji do jego rozszerzania o kwestie nie zawarte w cytowanym przepisie.

Powyższą argumentację należy odnieść również do postanowień **§ 36 pkt 2** dotycząca powiadamiania lekarza weterynarii o zachorowaniu zwierzęcia na chorobę zakaźną.

Oceniając zapisy **§ 36 pkt 5** Regulaminu z punktu widzenia legalności, należy stwierdzić, iż Rada Gminy regulując powyższą materię przekroczyła powierzoną jej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach delegację, określając zakazy wprowadzania zwierząt domowych i gospodarskich na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci.

Regulamin 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. Przyjęte jednakże przez Radę Gminy zapisy, zdaniem organu nadzoru nie zmierzają do osiągnięcia tożsamyh celów. Z ww. przepisu prawa wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy upoważnienie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1455/10).

Rozważając kolejne uchybienia formalno-prawne, należy podkreślić, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Analiza zapisów postanowień zawartych w **§ 38** przedmiotowego Regulaminu, prowadzi do uznania, iż zobowiązanie właścicieli nieruchomości do niniejszych działań stanowi istotne naruszenie prawa. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II SA/OL 145/11).

Ponadto, w ocenie tut. organu nadzoru, nie sposób uznać lakonicznego wskazania w treści § 38 Regulaminu, iż deratyzację przeprowadzają właściciele nieruchomości „niezwłocznie” w przypadku wystąpienia gryzoni, za wyznaczenie obszarów i terminów deratyzacji, do czego Rada Gminy została upoważniona w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Wskazany zapis stanowi pojęcie ogólne, nieprecyzyjne, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać.

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.

Uzupełniająco, dodać należy, iż obowiązki jakie określiła Rada Gminy Miastkowo w niniejszym zakresie wynikają z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.), w którym na właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników.

Ponieważ również należy, iż w § 39 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż kosztami przeprowadzenia deratyzacji obciążeni zostaną właściciele nieruchomości. Powyższe uregulowanie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który określa kompetencje rady gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a nie do nakładania na wszystkich właścicieli nieruchomości w gminie w drodze normatywnego aktu wykonawczego dodatkowego obowiązku w zakresie

ponoszenia kosztów deratyzacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

Badany Regulamin zawiera również regulacje dotyczące egzekwowania przestrzegania jego postanowień, wymieniając w § 41 karę grzywny za naruszenie ustaleń oraz wskazuje osoby upoważnione do stosownej kontroli i ich czynności (§ 40). W ocenie organu nadzoru przedmiotowe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do objęcia regulaminem spraw dotyczących wykonywania czynności kontrolnych i egzekucyjnych w zakresie stosowania postanowień przedmiotowego regulaminu. Ponadto, sam ustawodawca uregulował tę materię w art. 5 ust. 6-9 ww. ustawy.

Zajęte przez organ nadzoru stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. (sygn. akt II OSK 2058/11), który wyraził pogląd, iż powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Rozpatrując zatem wskazane powyżej wady przedmiotowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miastkowo, w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu, należy podkreślić, iż w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania w sposób właściwy 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 Naczelny Sąd Administracyjny 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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.

Otrzymuje:
Rada Gminy Miastkowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu Radców Prawnych