

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.137.2016.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

§ 4 ust. 1 w części: „oraz wykonawcy robót budowlanych (na terenie budów)” oraz w zakresie zwrotu: „oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego”, § 4 ust. 2 w części: „a w przypadku gołoledzi do usuwania śliskości poprzez posypywanie piaskiem (bez dodatków środków chemicznych szkodliwych dla zdrowia)”, § 4 ust. 4, § 7 ust. 2, § 10 ust. 1 w części: „oraz wykonawcy robót budowlanych”, § 13 w części: „administratorzy targowisk i giełd”, § 20 w części: „oraz przechowywać przez okres 2 lat i okazywać osobom upoważnionym do kontroli takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi”, § 27 ust. 2 pkt 7, § 28 pkt 2, § 29, § 30 ust. 2, § 30 ust. 4, § 32, § 33 i § 34 załącznika do uchwały Rady Gminy Jasionówka Nr XIV/78/16 z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jasionówka.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. Rada Gminy Jasionówka podjęła uchwałę Nr XIV/78/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jasionówka, która w dniu 7 lipca 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień zawartych w przepisach merytorycznych niniejszej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. 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), zwanej dalej „u.c.p.g.”, stanowiącego podstawę prawną do jej podjęcia. Wobec powyższego, w dniu 29 lipca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

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 tak szeroko określać powinności właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania należytego stanu sanitarno – higienicznego i estetycznego całej nieruchomości (§ 4 ust. 1 Regulaminu).

Zauważyć ponadto należy, iż obowiązek uprzątnia zanieczyszczeń ustawodawca ograniczył do części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do terenu całej nieruchomości oraz znajdujących się przy niej urządzeń.

Jednocześnie 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 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 materię przewidzianą 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.

W uchwale będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, Rada Gminy Jasionówka określiła w **§ 4 ust. 2**, iż właściciel nieruchomości zobowiązany jest w przypadku gołoledzi, do usuwania śliskości poprzez posypywanie piaskiem (bez dodatku środków chemicznych szkodliwych dla zdrowia). W ocenie tut. organu nadzoru, takie postanowienie uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

Należy przytoczyć, iż w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, sygn. akt II SA/Ol 156/11 stwierdził, że 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 (uprzątających) lub ograniczających śliskość chodnika (np. przez posypywanie go materiałem zwiększającym szorstkość podłoża).

Ponadto, przepis art. 4 ww. ustawy nie upoważniał również Rady Gminy Jasionówka do wprowadzenia obowiązku uprzątnięcia z chodnika piasku użytego do likwidacji śliskości niezwłocznie po ustaniu przyczyny jego zastosowania, o czym stanowi **§ 4 ust. 4** przedmiotowego Regulaminu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 633/08).

W ocenie tut. organu nadzoru, Rada Gminy Jasionówka przekroczyła także granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy określając w **§ 7 ust. 2, § 10 ust. 1 oraz § 13** Regulaminu podmioty objęte Regulaminem, wymieniając wykonawców robót budowlanych, administratorów targowisk i giełd.

Wskazane podmioty nie mogą być uznane za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g., a tylko właściciel może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy w zakresie objętej postanowieniami stosownego regulaminu.

Treści art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1a u.c.p.g. nie stanowi podstawy do nałożenia w **§ 20** Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku przechowywania umów zawartych z firmą wywozową oraz dowodów uiszczenia opłat za wykonaną usługę przez okres 2 lat. Powyższe unormowanie nie mieści się w materii ww. upoważnienia ustawowego.

Wskazać należy, iż przepis art. 6 ust. 1 u.c.p.g. ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości, zobowiązując ich do okazywania umów o korzystanie z usług

odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz do okazywania dowodów płacenia za takie usługi. Ustawa nie zawiera delegacji dla rady gminy do dookreślenia tego obowiązku, w szczególności do określenia okresu przechowywania tych dokumentów.

Nie znajduje również uzasadnienia w przepisach art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wprowadzenie w regulaminie obowiązku przekazywania padłych zwierząt za pośrednictwem specjalistycznej firmy do punktów zbioru i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych (§ 27 ust. 2 pkt 7 Regulaminu). Zasady postępowania z padłymi zwierzętami zostały bowiem uregulowane w art. 22 ust.1 pkt. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.), który stanowi, iż właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym - usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości.

W § 28 pkt 2 Regulaminu uchwalono zakaz wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej, a także placówek handlowych, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, zakładów produkcji spożywczej. Przedmiotowy zapis należy uznać za sprzeczny z prawem, gdyż zawarte w nim obowiązki, a w istocie zakazy wprowadzania zwierząt domowych 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 490/13).

Rada Gminy w § 29 przedmiotowego załącznika do uchwały ustaliła, iż właściciele psów zobowiązani są do poddawania ich szczepieniom przeciwko wściekliznie. Zdaniem tut. organu nadzoru, uregulowanie powyższego obowiązku w niniejszym akcie prawa miejscowego stanowi wykroczenie poza podstawę prawną. Procedując w przedmiotowym zakresie, 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 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.

Ponadto, regulacje dotyczące obowiązków właścicieli psów i szczepienia ich przeciwko wściekliznie oraz wydawanych w tym zakresie zaświadczeń wynikają z ustawy dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.), w związku z powyższym wskazany wyżej zapis Regulaminu stanowi ingerencję w materię uregulowaną już w ustawie.

Rada Gminy Jasionówka w § 30 ust. 2 i ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały wprowadziła regulacje w zakresie dokarmiania ptaków (w tym gołębi) wolnożyjących oraz dopuściła utrzymywanie gołębi rasowych i pocztowych na terenach zabudowy jednorodzinnej. W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt II SA/Go 392/08, zgodnie z którym gołębi nie można podporządkować ani do zwierząt gospodarskich, ani zwierząt domowych. W tej sytuacji należy stwierdzić, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi. Taka sama argumentacja odnosi się również do drobiu ozdobnego.

Oceniając kolejne uchybienia, należy podkreślić, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy kompetencyjnej uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Analiza zapisów postanowień zawartych w § 32 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) ani obciążenia ich kosztami jej przeprowadzenia (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).

Uzupełniająco, dodać należy, iż obowiązki jakie określiła Rada Gminy Bakalarzewo 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.

W Rozdziale 9 (§ 33 i § 34 Regulaminu) Rada uchwaliła regulacje dotyczące uprawnień wskazanych podmiotów do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu oraz grożącym sankcjom za ich nieprzestrzeganie.

W ocenie tut. organu nadzoru przedmiotowe postanowienia wykraczają 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.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest 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 Jasionówka

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli