

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.143.2016.DM

ROZSTRZYGNIECIE 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 XV/82/16 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne.

UZASADNIENIE

W dniu 26 lipca 2016 r. Rada Gminy Kołaki Kościelne podjęła uchwałę Nr XV/82/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne, która w dniu 2 sierpnia 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 12 sierpnia 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W toku badania legalności przedmiotowego Regulaminu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy uregulowania nie wypełniają w całości dyspozycji normy prawnej przepisu 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”, będącego podstawą prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, a także stanowią przekroczenie przyznanego upoważnienia ustawowego, poprzez przyjęcie regulacji nie znajdujących oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż mocą § 4 ust. 1 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła o obowiązku właścicieli w zakresie usuwania błota, śniegu i lodu, niewzłocznie po ich wystąpieniu oraz innych zanieczyszczeń w miarę występujących potrzeb, celem utrzymania czystości i zapobieganiu nie przewidzianym wypadkom.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli takich obowiązków, gdyż mając na uwadze zakres powierzonego radzie gminy upoważnienia do tworzenia regulacji w tym zakresie, a mianowicie dyspozycję normy prawnej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g, należy podnieść, iż ustawodawca nie przyznaje organom stanowiącym gmin uprawnienia do określenia terminu w jakim właściciel zobowiązany jest do uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1138/15, który wskazał, iż ustawa nie przyznaje Radzie Gminy delegacji, na podstawie której może ona wskazać właścicielom nieruchomości termin wykonania obowiązku jako niezwłoczny. Podobna argumentacja odnosi się również do szeroko ujętych w Regulaminie zapisów dotyczących „utrzymania czystości” i „zapobiegania nie przewidzianym wypadkom” jako wychodzące poza zakres przyznanego upoważnienia.

Ponadto, podnieść należy, 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, a pojęcie „utrzymanie porządku” ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do podejmowania czynności wskazanych w przedmiotowym Regulaminie. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli.

W dalszej części zapisów Rozdziału 2 Regulaminu, określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, Rada postanowiła w **§ 4 ust. 3**, iż właściciel nieruchomości zobowiązany jest, w celu zlikwidowania śliskości, posypać nieusunięty lód piaskiem lub innym stosownym środkiem.

W ocenie organu nadzoru, niniejsze postanowienie uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Należy stwierdzić, iż w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, wskazał, 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).

Za niezgodne z prawem należy również uznać zobowiązanie właścicieli nieruchomości do niezwłocznego usuwania stwarzających zagrożenie dla ludzi sopli i nawisów śniegu z rynien i dachów (§ 4 ust. 4 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy, uprzątnięcie zanieczyszczeń w tym błota, śniegu i lodu, ustawodawca ograniczył do części nieruchomości służących do użytku publicznego, za taką nie można zaś uznać rynien i dachów. „W myśl pkt 1 lit. b cytowanego art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać bez wątplenia dachów i gzymsów budynków, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi. Logicznym jest bowiem, że użytkowany jest publicznie wówczas nie dach, czy też gzyms, ale właśnie ciąg komunikacyjny, którego obowiązek uprzątnięcia mógłby dotyczyć” (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/OI 145/11).

W § 10 ust. 4 Regulaminu, Rada Gminy zobowiązała właścicieli do wystawiania pojemników na odpady przed posesję przed godziną 7 rano dnia, w którym odbierane są odpady. Kwestionując niniejszy zapis podnieść należy, iż ustawa kompetencyjna zobowiązuje właścicieli do wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady. W regulaminie należy określić ich rodzaj, minimalną pojemność, warunki rozmieszczenia i ich utrzymania w odpowiednim stanie (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.). Nałożenie zatem obowiązku cyklicznego wystawiania pojemników poza teren nieruchomości wykracza poza uprawnienie do określenia w regulaminie zasad rozmieszczenia pojemników i kreuje dla właścicieli nowy obowiązek, poza granicami upoważnienia ustawowego.

W świetle powyżej wskazanych zapisów regulaminowych, na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 417/08, zgodnie z którym regulamin czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g, 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 ponadto 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 § 15 Regulaminu, Rada Gminy wprowadziła regulacje odnoszące się do nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe oraz terenów przyległych do nich. Oceniając powyższe pod kątem legalności, należy wskazać, iż o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11). W rezultacie, przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto, w obowiązującym stanie prawnym, potwierdzonym stanowiskiem sądów administracyjnych, organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.c.p.g, 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 (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

Oceniając zapisy § 18 ust. 3 Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Gminy regulując powyższą materię przekroczyła powierzoną jej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g delegację, określając zakaz wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej. Przedmiotowe unormowanie należy uznać za sprzeczne 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, badany 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 zatem przez Radę Gminy zapisy, zdaniem organu nadzoru nie zmierzają do osiągnięcia tożsamyh celów. Z w/w 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 Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 490/13).

W postanowieniach § 18 ust. 5 Regulaminu, Rada zawarła zapis, który ustanawia wobec właścicieli utrzymujących psy obowiązek umieszczenia na bramie lub furtce prowadzącej do nieruchomości 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 (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

Rozważając kolejne stwierdzone naruszenia, należy podkreślić, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Analiza zapisów postanowień Regulaminu dotyczących przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji w miarę potrzeb na terenie całej gminy lub jej części (§ 23 Regulaminu) oraz wskazujących, iż Wójt Gminy Kołaki Kościelne ogłasza termin i zasady przeprowadzania obowiązkowych deratyzacji, w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Zambrowie (§ 24 Regulaminu) prowadzi do uznania, iż nie znajdują one umocowania w obowiązujących przepisach prawa, a tym samym stanowią istotne jego naruszenie.

W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż lakoniczne wskazanie w treści Regulaminu, iż deratyzację przeprowadza się „w miarę potrzeb” i „na terenie całej gminy lub jej części” stanowi wypełnienie upoważnienia ustawowego. Są to pojęcia ogólnikowe,

nieprecyzyjne, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać, jak również wskazywać obszary, w których deratyzacja byłaby obowiązkowa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt: II SA/OI 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 u.c.p.g, 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 ww. ustawy.

Także zawarte w § 24 Regulaminu scedowanie uprawnień do ogłoszenia terminu i zasad przeprowadzania obowiązkowych deratyzacji na Wójta Gminy nie znajduje podstawy prawnej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie, „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. Uchwałodawca 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10).

Rozpatrując zatem wskazaną powyżej wadliwość przedmiotowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 u.c.p.g., 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 obligatoryjnych wymienionych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma

istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego 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 nieważności.

Argumentację powyższą potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13, wskazał, iż 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 Kołaki Kościelne

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli