



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 lipca 2017 r.

Poz. 2658

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.93.2017.DC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 czerwca 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/309/17 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sokółka.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2017 r. Rada Miejska w Sokółce podjęła uchwałę Nr LIII/309/17 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sokółka. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2017 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 22 czerwca 2017 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w całości.

W toku badania legalności Regulaminu, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Miejską w Sokółce 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 z późn. zm.), stanowiącego podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, a także przekroczenie, w niektórych jej zapisach przyznanego upoważnienia do decydowania w przedmiotowym zakresie.

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 (...). (Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 417/08). 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.

Analiza uchwały wykazała poniższe uchybienia.

W postanowieniach § 2 ust. 4 pkt 2 i 4 Regulaminu, Rada Miejska zawarła zapisy, które ustanawiają wobec właścicieli nieruchomości obowiązek pielęgnacji i utrzymania estetycznego wyglądu ogrodów działkowych, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych, jak i będących

własnością osób fizycznych i prawnych oraz obowiązek umieszczania, w razie potrzeby, plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych. W kontekście regulacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wskazać należy, iż powyższe zapisy wykraczają poza materię zawartą w postanowieniach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Organ stanowiący gminy nie był umocowany do ich wprowadzenia jako powszechnie obowiązujących społeczność lokalną.

Stosownie do treści § 3 ust. 3 Regulaminu, na właścicieli nieruchomości lokalny prawodawca nałożył obowiązek posypywania piaskiem lub innym stosownym środkiem lodu i ubitego śniegu. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie likwidowania śliskości na chodnikach. Zgodnie z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinien określać jedynie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy podkreślić, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących przedmiotowej kwestii oraz określa, że obowiązki te dotyczyć mogą jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Jak trafnie orzekł WSA w Łodzi w wyroku z dnia 29 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SA/Łd 1049/15): „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" (por. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11). Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe ustawy i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe. Przy podejmowaniu uchwały czuwać bowiem należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2, z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w § 15 Regulaminu, Rada Miejska nałożyła obowiązki na organizatorów imprez masowych w zakresie usuwania odpadów i uprzątnięcia terenu imprezy poprzez zapewnienie odpowiednich pojemników na odpady komunalne oraz przenośne toalety. Podnieść należy, iż w obowiązującym stanie prawnym, potwierdzonym stanowiskiem sądów administracyjnych, organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy (dotyczy to również zapisu § 19 pkt 4). 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. Ponadto, zauważyć należy, iż 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, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11).

Dalsza analiza wykazała, że Rada poprzez regulacje z § 20 pkt 1 i 4, również przekroczyła swoje uprawnienia ustawowe, poprzez wkroczenie w regulacje należące do odrębnych ustaw szczególnych.

Zgodnie z brzmieniem § 22 ust. 3 pkt 1 Regulaminu „właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy. Psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu, wyłącznie przez osoby dorosłe”. W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie słów „psy ras dużych i olbrzymich” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W redakcji przytoczonego wyżej zapisu regulaminu Rada posłużyła się pojęciem „rasy psów dużych i olbrzymich”, podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiego określenia, co powoduje, że nie jest możliwe ustalenie, jakie psy należy uznawać za duże i olbrzymie. W tym zakresie organ powinien ewentualnie ograniczyć się do użycia terminu ras psów uznawanych za agresywne, określonym w rozporządzeniu

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687).

Delegacja ustawowa została także przekroczona w § 22 ust. 5 pkt 2 kwestionowanego Regulaminu, mocą którego zabroniono wprowadzania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do sformułowania definitywnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do określenia obowiązków ich właścicieli w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6, ust. 6 ustawy) (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13). Rada została upoważniona jedynie 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.

Analizując dalsze zapisy organ nadzoru również zauważył, że Rada Miejska w Sokółce w § 22 ust. 5 pkt 3 w uchwalonym regulaminie wprowadziła m.in. zakaz wprowadzania psów do sklepów, zakładów produkcji publicznej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz. Uznać należy, że wprowadzając zakaz, rada miejska przekroczyła powierzoną jej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie delegację ustawową. Zgodnie z tym przepisem obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. Zdaniem organu nadzoru obowiązek ten nie może być wykonywany przez określenie zakazu wprowadzenia psów i innych zwierząt do sklepów czy restauracji. Wystarczające jest zapisanie w regulaminie, że właściciel ma obowiązek wyprowadzać swego pupila na smyczy

Wadliwy zapis zawiera również regulacja § 22 ust. 7 i 8. Są to bowiem zagadnienia, które regulują odrębne ustawy.

Rada Miejska w Sokółce w przedmiotowej uchwale nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wyznaczenia obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia do czego zobowiązuje art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, co stanowi element obligatoryjny regulaminu. Brak zamieszczenia w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Ustawodawca bowiem wymienia w powyższym przepisie ustalenia, które w szczególności muszą być zawarte w regulaminie, nadając im tym samym przymiot obowiązkowości.

Rada Miejska w przedmiotowej uchwale, nie wyznaczyła w § 24 Regulaminu (w sposób wynikający z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy) obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminu jej przeprowadzenia.

Treść § 24 ust.1 Regulaminu stanowi: „Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi i właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości w miarę potrzeb, nie rzadziej niż raz w roku w miesiącu grudniu”. Powyższy zapis nie wypełnia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. „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).

Tymczasem zaś, obowiązek zawarty w § 24 ust. 1 Regulaminu sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Również sformułowanie „w miarę potrzeb, nie rzadziej niż raz w roku w miesiącu grudniu” nie stanowi wyznaczenia terminu zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Potwierdzenie słuszności powyższego stanowiska stanowi wyrok z dnia 28 lutego 2013 r. oraz z dnia 20 sierpnia 2013 r., Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (sygn. akt: II SA/Ol 46/13, sygn. akt II SA/Ol 340/13).

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13, wskazano, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

Podsumowując powyższe uchybienia należy jeszcze raz stwierdzić, że elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mają one charakter wyczerpujący, a wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione jest niedopuszczalna.

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.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik