



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.5.2017.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 lutego 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 XVII/127/16 Rady Gminy Płaska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Płaska

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Gminy Płaska podjęła uchwałę nr XVII/127/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Płaska, która w dniu 9 stycznia 2017 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 25 stycznia 2017 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W toku badania legalności przedmiotowego Regulaminu, 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 z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”, stanowiącego podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, a w niektórych zapisach regulaminowych stanowią również jej przekroczenie.

W § 4 ust. 1 przedmiotowego Regulaminu, Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego niezwłocznie po ich wystąpieniu oraz innych zanieczyszczeń w miarę powstających potrzeb. 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, w którym wskazał, iż ustawa nie przyznaje radzie gminy delegacji, na podstawie której może ona wskazać właścicielom nieruchomości termin wykonania obowiązku jako niewłoczny.

W dalszej części zapisów, określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, Rada postanowiła w § 4 ust. 2 Regulaminu, iż w przypadku oblodzenia, część

nieruchomości służących do użytku publicznego należy posypać piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości. W ocenie organu nadzoru, niniejsze postanowienie uchwały również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. W wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/OI 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 lit. 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).

Organ nadzoru wskazuje również na zapis zdania drugiego § 15 Regulaminu, zgodnie z którym dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami w sposób niepowodujący uciążliwości. Wskazać należy, iż art. 31 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.) wprowadza możliwość spalania gromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, ale z zastrzeżeniem, że nie są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania. Ustawodawca ma tu na uwadze regulację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o czystości i porządku, na którego podstawie rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów zielonych. Jeżeli taki obowiązek wprowadzi, wyjątek z art. 31 ust. 7 ustawy o odpadach nie ma zastosowania, jeżeli go nie wprowadzi - spalanie jest dopuszczalne na podstawie art. 31 ust. 7 (W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. 4. rok 2016).

Rada Gminy Płaska w § 3 przedmiotowego Regulaminu nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów, wśród których znalazły się również odpady zielone. W takiej sytuacji nie może równocześnie zobowiązać właścicieli do selektywnej zbiórki, a jednocześnie zezwolić na spalanie tych odpadów. Niezależnie od tego należy zauważyć, iż problematyka spalania odpadów została uregulowana w ustawie o odpadach, a Rada Gminy na podstawie art. 4 ust. 2 nie została uprawniona do normowania tych kwestii w regulaminie utrzymania porządku i czystości.

Oceniając zapisy § 19 ust. 5 Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada również przekroczyła przyznaną 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 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 (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 490/13).

W § 19 ust. 7 Regulaminu Rada postanowiła, że *„Padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, dostarczając ją do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części lub przekazać specjalistycznej firmie zajmującej się odbiorem i utylizacją padłych zwierząt”*. Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję wyłącznie w zakresie określenia wymagań dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nakładając na mieszkańców gminy obowiązek usuwania padliny zwierząt, Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe. Zasady postępowania z padłymi zwierzętami uregulowane zostały przez ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.), ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów

ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz.U. UE L nr 300 poz. 1 ze zm.).

W § 21 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Płaska postanowiła, że „*Właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości*”, natomiast w ust. 3, iż „W przypadku znacznego wzrostu populacji gryzoni lub na wniosek Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego zostanie podjęta przez właściciela nieruchomości deratyzacja na określonych terenach i inne działania wskazane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Augustowie”.

Wprowadzając powyższy zapis Rada wykroczyła poza przyznaną jej delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.p.c.g. Przepis ten uprawnia gminę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada nie posiada kompetencji do wskazania w regulaminie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, tj. właścicieli nieruchomości.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru nie sposób uznać lakonicznego wskazania w treści § 21 ust. 2 Regulaminu, iż deratyzację przeprowadza się „*w miarę potrzeb*” i „*na terenie całej gminy lub jej części*” za 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/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 u.p.c.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.

Z analizy przepisu art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy ale konkretnych jej obszarów. Organ stanowiący 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.p.c.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.p.c.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 jego nieważności.

W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w całości uznać należy za w pełni uzasadnione.

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

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