



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.10.2017.DM 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 XXV/170/16 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Michałowo.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę nr XXV/170/16 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Michałowo, 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 31 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 Miejską 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.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w § 16 załącznika do uchwały 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. 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 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, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej (vide: 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).

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje również 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 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.

Przechodząc do kolejnych uchybień, należy podnieść, iż w postanowieniach **§20 ust. 4 i ust. 6** Regulaminu, Rada Miejska zawarła zapisy, które ustanawiają wobec właścicieli psów obowiązek umieszczenia odpowiednio oznakowanej tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem, na bramie lub furtce prowadzącej do nieruchomości. W kontekście regulacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wskazać należy, iż 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

Postępowanie nadzorcze ponadto wykazało, iż w **§ 24 ust. 2** Regulaminu Rada postanowiła o przeprowadzaniu obowiązkowej deratyzacji o ile na wskazanych przez organ stanowiący obszarach stwierdzi się występowanie gryzoni. Powyższe postanowienie, które warunkowo uzależnia przeprowadzenie deratyzacji od zaistnienia wskazanych okoliczności, nie znajduje umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż warunkowe wskazanie w treści Regulaminu, iż deratyzację przeprowadza się o ile pojawiły się gryzoni stanowi wypełnienie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie Rada nie precyzuje, jak liczna musiałaby być to populacja, aby deratyzacja miała zostać przeprowadzona. Określenie "*o ile (...) stwierdzono występowanie gryzoni*" jest pojęciem nieostрым i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje, w dodatku niekoniecznie zgodne z intencją lokalnego prawodawcy, gdyż jako pojęcie nieprecyzyjne, daje możliwość wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby potwierdzać okoliczność pojawienia się gryzoni. Obowiązkiem Rady było określenie w uchwale obszaru podlegającego deratyzacji z jednoczesnym określeniem terminu jej przeprowadzenia. Uznać tym samym należy, że uzależnienie wypełnienia tego obowiązku od określonej w regulaminie okoliczności nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 824/15).

Rozpatrując zatem wskazaną powyżej wadliwość przedmiotowego Regulaminu w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy, wyznaczającego obligatoryjne jego elementy, w ocenie organu nadzoru nastąpiło nie wykonanie przez organ stanowiący gminy ustawowej kompetencji w pełnym zakresie. 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 całości. 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.

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