



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 795

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.76.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/142/2016 Rady Gminy Czernichów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czernichów w całości – jako sprzecznej art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Czernichów przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czernichów stanowiący załącznik do uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawowe wyliczenie zagadnień, które regulamin winien zawierać jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Oznacza to, że nie można w nim zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Z drugiej strony unormowanie to zawiera katalog obligatoryjnych elementów objętych uregulowaniem w regulaminie gminnym. Tym samym w regulaminie powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt II SA/Op 229/12 e-CBOSA).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą oraz z konstytucyjną zasadą praworządności - art. 7 Konstytucji RP) należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw mających być objętych regulaminem, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż ww. regulamin nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych wymaganych ustawą. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy rada zobowiązana jest do wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. „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 § 20 regulaminu sformułowany został w taki sposób, że nie jest możliwym określenie nie tylko granic **obszarów**, ale także ich zidentyfikowanie, bowiem rada objęła obowiązkiem deratyzacji nieruchomości i obiekty, które należą do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą niezależnie od przeznaczenia i sposobu użytkowania tychże nieruchomości i obiektów. W ocenie organu nadzoru celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy 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 wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie upoważnienie to nie zostało zrealizowane, co stanowi istotne naruszenie ww. przepisu oraz art. 7 Konstytucji RP, a ponadto sama redakcja przepisu § 20 regulamin przez jego wieloznaczność narusza zasady przejrzystej legislacji i narusza zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Dalej, przepis § 19 ust. 3 regulaminu nie spełnia wymogów art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada Gminy Czernichów wprowadziła zakaz chowu i utrzymania zwierząt gospodarskich w „instytucjach użyteczności publicznej, centrach handlowo-usługowych i strefach przemysłowych”. W ocenie organu nadzoru instytucje użyteczności publicznej nie mieszczą się w pojęciu „obszaru”, ani też „nieruchomości”. Za niedopuszczalne i niezgodne z wzorcem konstytucyjnym należy uznać również użycie przez radę niezdefiniowanego pojęcia „stref przemysłowych”. Dodatkowo wskazać należy, iż ww. przepis ustawy nie przyznaje kompetencji radzie gminy do wprowadzenia zakazu chowu zwierząt gospodarskich.

Powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje także na inne postanowienia uchwały naruszające obowiązujący porządek prawny.

W § 4 regulaminu Rada określiła wymagania dotyczące mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi i ich naprawy poza warsztatami samochodowymi. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, regulamin ma określać wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Oznacza to, że obowiązkiem Rady było wskazanie warunków naprawy pojazdów we własnym zakresie, ale tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, aby zapewnione było usuwanie, zgodnie z przyjętymi wymogami, powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Zaznaczyć też trzeba, że ustawa nie wprowadza zakazu naprawy pojazdów samochodowych we własnym zakresie ani nie ogranicza tego prawa tylko do drobnych napraw. Realizując natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy Rada przyjęła w § 4 ust. 2 regulaminu, że naprawa pojazdów obejmować może wyłącznie dokonywanie „drobnych napraw” (nie definiując zresztą tego pojęcia) pojazdów samochodowych, pod warunkiem niezanieczyszczenia środowiska i gdy naprawa nie będzie stwarzać uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Wskazać trzeba, że przepis ten modyfikuje regulację ustawową poprzez użycie odmiennych pojęć, takich jak „drobne naprawy” pojazdów samochodowych, kiedy ustawodawca mówi o naprawach pojazdów samochodowych, poza tym użyto pojęcia „warsztat samochodowy”, zamiast „warsztat naprawczy”. Przepis ten bezpodstawnie zastrzega warunek nieuciążliwości dla właścicieli sąsiedniej nieruchomości, skoro ustawa upoważnia Radę do wypowiedzania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku. Poza tym, kwestia ta wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Regulamin nie zawiera także wyczerpującej regulacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w zakresie uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W szczególności wymogów ustawowych w odniesieniu do wskazanej materii nie spełnia przyjęcie postanowienia § 2 pkt 7 i 8 regulaminu. Norma ta wprowadza wymagania jedynie co do czynności podejmowanych na chodnikach. Ponadto, w oparciu o ww. przepis ustawy nie można nakazać właścicielom nieruchomości czynności związanych z usuwaniem śliskości chodnika. Zakres obowiązków w tym przedmiocie wynika bezpośrednio z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestii tych nie można normować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1151/14, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Poza delegacją ustawową sformułowane zostały następujące postanowienia regulaminu: § 2 pkt 10, § 5 ust. 3 pkt 10 w zakresie, w jakim określono ilość gruzu, jaki ma być oddawany rocznie z jednego

gospodarstwa domowego w workach we własnym zakresie do gminnego punktu selektywnej zbiórki, oraz § 19 ust. 1 pkt 3-5, § 19 ust. 2.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości było uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Czernichów
- aa.