



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 grudnia 2014 r.

Poz. 4144

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.185.2014.AR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 12 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 1 w części zdania „nie później niż 5 godzin od chwili powstania błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń”, § 4 ust. 2, § 6, § 16 ust. 2 w części zdania „właściciel nieruchomości zobowiązany jest do wystawiania pojemnika przy drodze utwardzonej gruntowej. W przypadku braku możliwości wystawienia pojemnika przy drodze utwardzonej gruntowej, właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zapewnienia dojazdu na posesję dla służb odbierających odpady komunalne”, § 16 ust. 6, § 19, § 27 ust. 3 w części zdania „przez osoby dorosłe”, § 27 ust. 6 i ust. 7 oraz § 29 uchwały nr XXXVII/198/14 Rady Gminy Nowy Dwór z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowy Dwór.

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2014 r. Rada Gminy Nowy Dwór podjęła uchwałę nr XXXVII/198/14, która w dniu 13 listopada 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 4 grudnia 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności jej części.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zawarła zapis dotyczący obowiązków właścicieli nieruchomości polegających na usuwaniu błota, śniegu, lodu, sopli lodu, chwastów oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego „nie później niż 5 godzin od chwili powstania błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń” (ust. 1) jak również zapis stanowiący, iż „w przypadku oblodzenia, część nieruchomości służących do użytku publicznego należy posypać piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości” (ust. 2).

Nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania śliskości Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/OI 156/11 ”w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, 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 1b) nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań usuwających (uprzątających) lub ograniczających śliskość chodnika np. przez posypywanie go piaskiem lub innym środkiem zapobiegającym śliskości, jak również nakładania ograniczeń czasowych, w tym przypadku usunięcia zanieczyszczeń do pięciu godzin od ich powstania.

Zapis § 6 omawianej uchwały reguluje odpowiedzialność właścicieli nieruchomości za złożone deklaracje o segregacji odpadów komunalnych, tj. jeżeli właściciel nieruchomości nie będzie ich przestrzegał, po ostrzeżeniu ze strony Gminy, zostanie nałożona na niego kara w postaci wyrównania pieniężnego za odpady nie segregowane w wymiarze 3 miesięcy wstecz od daty otrzymania ostrzeżenia. Tak sformułowanym zapisem Rada Gminy Nowy Dwór przekroczyła swoje kompetencje w przedmiotowym zakresie. Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Określony wspomnianym wyżej przepisem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach katalog zagadnień przekazanych do szczegółowego uregulowania w formie regulaminu ma charakter zamknięty, co oznacza, iż organy stanowiące nie mogą normować w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w ramach zakreślonych tym przepisem. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Go 471/2006) uregulowanie ust. 2 art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala na stwierdzenie, że w uchwalanym przez radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zamieszczone w ustępie 2 wymienionego artykułu ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza iż w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ww. ustawy.

Rada Gminy w zapisie § 16 ust. 2 w cyt. zakresie przedmiotowej uchwały zamieściła zapis, który stanowi, iż „właściciel nieruchomości zobowiązany jest do wystawiania pojemnika przy drodze utwardzonej gruntowej. W przypadku braku możliwości wystawienia pojemnika przy drodze utwardzonej gruntowej, właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zapewnienia dojazdu na posesję dla służb odbierających odpady komunalne”.

W ocenie tut. organu nadzoru wprowadzenie w przedmiotowej uchwale unormowań odnoszących się do miejsca, w którym ustawiane będą pojemniki na odpady komunalne (na drodze gruntowej utwardzonej) nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia bowiem wymaga, iż obowiązki obejmujące utrzymanie czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wskazanego uprawnienia nie można jednak odnosić do miejsc, w których ustawiane są ww. pojemniki. Zatem regulacja § 16 ust. 2 regulaminu w cyt. zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy nie jest upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie.

W § 16 ust. 6 uchwały Rada Gminy określiła obowiązki organizatorów imprez masowych. W ww. zapisie ustanowiła, iż są oni zobowiązani do „wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa przynajmniej w pojemniki o pojemności 120 l oraz w szaloty typu TOI TOI w przypadku dostępu do istniejących stacjonarnych szaletów sanitarnych”. Tego typu regulacje stanowią przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy. O sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Regulowanie więc tych kwestii w przedmiotowym regulaminie wkracza w zakres stosunków cywilnoprawnych między nimi (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 894/08 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II SA/OI 156/11). Ponadto przedmiotowy regulamin skierowany jest do właścicieli nieruchomości, a obowiązki organizatorów imprez masowych reguluje ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504 ze zm.).

Rada Gminy Nowy Dwór w § 19 przedmiotowej uchwały określiła obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z zawarciem umów o odbiór odpadów, składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wniosków o opinię w sprawie imprez masowych jak również określiła terminy przechowywania dokumentacji dotyczącej zawierania umów o odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych przez okres dwóch lat. Takie regulacje w sposób istotny

naruszają prawo, albowiem Rada, w ramach tworzenia zapisów regulaminu, nie została przez prawodawcę umocowana do wprowadzania obowiązków dokumentowania czynności związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Art. 4. ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera enumeratywny katalog kwestii określonych w regulaminie. Oznacza to, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis oraz poza zakres regulacji w nim zawartych (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r., Sygn. akt: II SA/Bd 1299/10).

W § 27 pkt 7 uchwały Rada określiła obowiązek wobec właścicieli zwierząt domowych do ich systematycznego szczepienia przeciw wścieklicznie. Wobec niniejszego zapisu, należy zwrócić uwagę na fakt, iż obowiązek szczepienia zwierząt przeciwko wścieklicznie wynika z przepisu art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.) który stanowi, że psy powyżej 3 miesiąca życia na obszarze całego kraju podlegają obowiązkowemu ochronnemu szczepieniu przeciwko wścieklicznie. Posiadacze psów są obowiązani zaszczepić psy przeciwko wścieklicznie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesiąca życia, a następnie nie rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia (art. 56 ust. 2). Psy poddane szczepieniu podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez lekarzy weterynarii, a po przeprowadzeniu szczepienia posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje się wpisu w paszporcie, o którym mowa w art. 24e ust. 2 ustawy (art. 56 ust. 4). W myśl art. 85 ust. 1a cytowanej ustawy, kto uchyla się od obowiązku ochronnego szczepienia psów przeciwko wścieklicznie, podlega karze grzywny. Zatem kwestia nakładania na właścicieli zwierząt domowych obowiązku ich systematycznego szczepienia przeciw wścieklicznie pozostaje poza zakresem regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Zapis § 27 pkt 3 regulaminu w części zdania dotyczącego określenia sposobów wyprowadzania psów wyłącznie przez „osoby dorosłe” jest przekroczeniem kompetencji organu stanowiącego gminy w zakresie stanowienia prawa miejscowego w niniejszym zakresie. W polskim prawie brak jest definicji pojęcia „osoba dorosła”, a gdyby nawet przyjąć, że jest to osoba pełnoletnia to Rada Gminy Nowy Dwór nie ma uprawnień do decydowania, kto wyprowadza psa. Byłoby to naruszeniem swobód obywatelskich do działania według własnego wyboru i woli.

W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

W materii regulaminowej nie mieści się także treść postanowień § 27 pkt 6 uchwały, który skierowany jest do osób utrzymujących zwierzęta domowe, regulujący ich obowiązek usuwania padliny zwierząt. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie ust. 6 § 27 regulaminu, w którym zobowiązano osoby utrzymujących zwierzęta domowe do niezwłocznego usuwania padliny zwierząt i dostarczania jej do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, nie należy on bowiem do materii regulaminowej. Obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości wynika z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570). Odpowiedzialność za niewykonywanie tego obowiązku określa art. 50 pkt 2 tej ustawy.

Rada Gminy mocą postanowień badanej uchwały w § 29 określiła obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. W zapisach niniejszego paragrafu, organ stanowiący gminy zobowiązał właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi do przeprowadzania deratyzacji w miarę potrzeb lub w przypadku zabudowań wielorodzinnych do jej przeprowadzenia co najmniej raz w roku (ust. 1). W razie wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Rada Gminy zobowiązała Wójta Gminy, w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, do określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminu jej przeprowadzenia (ust. 2).

Art. 4. ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta przez Radę do wskazania terminu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, tym samym stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Wójtowi Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym Wójta, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa terminów przeprowadzania deratyzacji, a co za tym idzie - Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, a uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa. Uzasadnione zastrzeżenia budzi zapis ust. 3 omawianego zapisu, zgodnie z którym koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. Jak już to zostało wskazane powyżej, kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania regulaminów utrzymania czystości są ściśle limitowane przez przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawierające upoważnienie do uchwalenia uchwał w tym przedmiocie. Żaden z przepisów powołanej powyżej ustawy nie przyznaje Radzie upoważnienia do wskazania podmiotu zobowiązanego do poniesienia kosztów deratyzacji, zatem zapis ten został wprowadzony do uchwały bez podstawy prawnej.

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.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska