



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 4103

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.154.2015.AR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 i § 23 załącznika nr 1 do uchwały nr VIII/53/15 Rady Gminy Nowinka z dnia 29 października 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowinka.

UZASADNIENIE

29 października 2015 r. Rada Gminy Nowinka podjęła uchwałę nr VIII/53/15, która 6 listopada 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym 24 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności jej części.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Nowinka została wydana na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.).

W myśl art. 4 ust. 1 cyt. ustawy, rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Przepis ust. 2 tego artykułu w pkt. 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które regulamin utrzymania czystości i porządku musi regulować. Katalog zagadnień uregulowanych w tym przepisie ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które wykraczają poza jego zakres. W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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 (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

W treści § 4 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego, Rada Gminy Nowinka ustanowiła, iż w *przypadku oblodzenia, część nieruchomości służących do użytku publicznego należy posypać piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości*.

Zauważyć należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku upoważnia Radę Gminy jedynie do wskazania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zapis § 4 ust. 2 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały precyzuje technologię likwidowania śliskości w przypadku oblodzenia powierzchni poprzez użycie piasku lub innego środka do tego celu przeznaczonego.

W związku z powyższym zapis ten w zakresie, w jakim zobowiązuje właścicieli nieruchomości do podjęcia działań usuwających lub co najmniej ograniczających śliskość nieruchomości narusza prawo i nie znajduje oparcia w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe stanowisko znajduje także poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. (syg. akt I SA/GI 524/14).

Rada Gminy Nowinka w § 23 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, wypełniając delegację art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, wobec właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie gminy Nowinka, ustanowiła obowiązek stałego tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości (ust. 1), którą przeprowadza się w miarę potrzeb (ust. 2). 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 (ust. 3).

Powołana wyżej regulacja, w sposób istotny narusza prawo i nie może pozostać w obrocie prawnym, jako norma prawa miejscowego. W treści powyżej omówionego przepisu Rada Gminy zawarła zapisy przekraczające delegację ustawową w niniejszym zakresie, a jednocześnie nie zawarła regulacji obligatoryjnej - nie wyznaczyła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani też nie wyznaczyła terminów jej przeprowadzania.

Przede wszystkim należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił radę wyłącznie 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 - na rzecz właścicieli nieruchomości. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności takiego zapisu.

W ocenie tut. organu nadzoru nie sposób również uznać, iż lakoniczne wskazanie w treści uchwały, iż *obowiązkową deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeby na terenie gminy lub jej części* (§ 23 ust. 2), stanowi wypełnienie upoważnienia ustawowego.

W wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt: II SA/OI 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, 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 ustawy. Za niedopuszczalny należało uznać również zapis obligujący do przeprowadzania deratyzacji „w miarę potrzeb”. Jest to pojęcie ogólne, nieprecyzyjne, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać.

Sformułowania użyte w uchwale nie oznaczają zatem ani wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani wyznaczenia terminów jej przeprowadzania. Użycie takich sformułowań w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/OI 340/13).

Reasumując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Nowinka uregulowania zawarte w treści załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Nowinka nr VIII/53/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowinka objęte sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia.

W orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Można tu przykładem wskazać tezę wyroku NSA z dnia 8 listopada 2012 r. (syg. akt II OSK 2012/12), gdzie skład orzekający uznał, iż „wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada”.

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa stanowi, iż stwierdzenie nieważności części zapisów załącznika nr 1 do uchwały nr VIII/53//15 Rady Gminy Nowinka z dnia 29 października 2015 r. staje się zasadne.

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.

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