



Kielce, dnia 26-09-2024

Znak:PNK.I.4130.184.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

w całości uchwały nr V/26/24 Rady Gminy Baćkowice z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Baćkowice*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2024 roku Rada Gminy Baćkowice podjęła uchwałę nr V/26/24 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Baćkowice. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 30 sierpnia 2024 roku. W dniu 19 września 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rady gminy nie przestawiła żadnego stanowiska w wyznaczonym terminie.

Zgodnie z treścią przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. 2024, poz. 399 ze zm. – dalej jako ustawa) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego i określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W § 3 ust. 4 i 6 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Baćkowice, stanowiącym załącznik do analizowanej uchwały (dalej jako Regulamin), Rada wskazała, że usuwanie błota, śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego powinno odbywać się niezwłocznie po ich wystąpieniu, natomiast innych zanieczyszczeń systematycznie

w miarę potrzeb. Właściciele natomiast nieruchomości są zwolnieni z tych obowiązków, jeżeli na chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości, stanowiących własność prywatną, a służących do użytku publicznego w obrębie np. chodników na posesji prowadzących do mieszkania. Wskazanie, że ma to następować niezwłocznie po ich wystąpieniu, stanowi rozszerzenie ustawowego obowiązku, natomiast pojęcie „w miarę potrzeb” jest zbyt ocenne i niewymierne ustawowo. Jednocześnie należy podkreślić, iż obowiązki właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio przy granicy z drogą dla pieszych, zostały określone wprost w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który określa również sposób wykonywania tych obowiązków. Przepis ten stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy ich nieruchomości, dodatkowo właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Powielenie regulacji ustawowej w treści regulaminu, a tym bardziej jej modyfikacja, nie mieści się w granicach przyznanego radzie upoważnienia ustawowego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyrokach z dnia 26 kwietnia 2022 roku, sygn. akt: II SA/Ke 155/22 oraz z dnia 17 maja 2022 roku, sygn. akt: II SA/Ke 214/22.

W § 4 ust. 1 pkt. 1-2 Regulaminu Rada wskazała, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dopuszcza się z zastrzeżeniem zachowania następujących warunków: 1) mycie dotyczy jedynie nadwozia samochodu, 2) stosowane są środki ulegające biodegradacji.

Jak jednak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów ze wskazaniem rodzaju detergentów, które mogą być w tym celu użyte. W granicach tego przepisu nie mieści się wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń i jest ono zarówno sprzeczne z celem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy, jak i bezprawnie ingeruje w prawo własności właścicieli nieruchomości. Analogiczne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21 (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt: II SA/OI 124/20, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 marca 2021 roku, sygn. akt: II SA/Kr 105/21).

Z kolei w § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu zawarto postanowienie, zgodnie z którym naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może się odbywać wyłącznie

w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów oraz pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu lub spalin. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 8 listopada 2022 roku, sygn. akt: II SA/Ke 514/22, z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który stanowi, że regulamin określa wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, nie wynika żadne rodzajowe ograniczenie napraw pojazdów poza warsztatami. Poza tym posłużenie się niedookreślonym zwrotem „drobne naprawy” przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa. Podobnie wprowadzony warunek braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich i środowiska jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować. Określając wymagania w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi rada gminy nie jest uprawniona do ograniczania i określania zakresu tych napraw. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie warunków zapewniających zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku naprawy pojazdów. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 września 2023 roku, sygn. akt: II SA/Lu 580/23).

W § 7 ust. 2 Regulaminu wskazano warunki, pod jakimi dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Zgodnie z jego brzmieniem „Prowadzący chów zwierząt gospodarskich są zobowiązani: 1) przestrzegać przepisów sanitarno – epidemiologicznych, 2) gromadzić i usuwać powstające odpady i nieczystości w sposób zgodny z prawem, w tym zwłaszcza z wymogami niniejszego Regulaminu i nie powodować zanieczyszczenia nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych, 3) pszczoły trzymać w ulach, tak, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.” Zgodnie z zapadłym prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 192/24, postanowienia te są mało precyzyjne i mogą być różnie interpretowane przez jej adresatów. Podkreślić należy, że z treści nadzorowanego przepisu nie wiadomo, o jakie przepisy sanitarno-epidemiologiczne chodzi i w zgodzie z jakim konkretnie prawem (poza Regulaminem) prowadzący chów zwierząt gospodarskich zobowiązani zostali gromadzić i usuwać powstające odpady i nieczystości. Jak podkreślił w ww. wyroku sąd administracyjny wskazanie, że w szczególności są to przepisy Regulaminu było zbędne, gdyż prawo miejscowe tworzone jest właśnie po to, aby przestrzegać jego postanowień, o czym stanowi art. 83 Konstytucji RP. Za zbyt ogólny i nieprecyzyjny należy także uznać obowiązek gromadzenia i usuwania odpadów w sposób niepowodujący zanieczyszczenia nieruchomości i wód powierzchniowych i podziemnych, tym bardziej, że szczegółowe kwestie związane z zakazem negatywnego oddziaływania na środowisko uregulowane są w innych ustawach (przykładowo w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska -

t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54, w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie - t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

Również delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy nie obejmuje wprowadzenia do prawa miejscowego nakazu ustawiania uli w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Tym samym odesłanie do ochrony innych osób zamieszkałych na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich nie stanowi określenia wymagań w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a przy tym ochrona innych osób zamieszkałych na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich nie stanowi określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich. Taki kierunek wykładni znajduje również potwierdzenie w szeregu prawomocnych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyroki WSA: w Poznaniu z 14 stycznia 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 1259/20; w Gdańsku z 16 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 227/20). Ponadto regulacja, zgodnie z którą wszelka uciążliwość dla środowiska oraz emisje będące jej skutkiem mają być ograniczone do obszaru nieruchomości, na której hodowla jest prowadzona, wkracza w kodeksowo uregulowaną materię stosunków sąsiedzkich (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2022 roku, sygn. akt: II SA/Gd 663/21, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2021 roku, sygn. akt: VIII SA/Wa 627/20).

W § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada wskazała, że nieruchomości położone na terenie gminy co najmniej raz w roku podlegają deratyzacji oraz że w przypadku wystąpienia populacji gryzonii, stwarzającej zagrożenie sanitarne, właściciele nieruchomości obowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji niezwłocznie. Treść tej regulacji natomiast narusza art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, gdyż nie stanowi należytego wykonania przez Radę Gminy dyspozycji tego przepisu. Przepis ten nakazuje bowiem wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Przepis ten czytelnie wskazuje, że regulacją Regulaminu, w zakresie deratyzacji, należy obligatoryjnie objąć dwie kwestie. Po pierwsze, regulamin ma wyznaczyć zasady wyznaczania obszarów obowiązkowej deratyzacji, a więc wskazać tereny, na których deratyzacja musi być przeprowadzona. Po drugie, regulamin ma określać terminy, kiedy przeprowadza się deratyzację. Celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie do objęcia tym obowiązkiem całego obszaru gminy. Wypełnienie delegacji ustawowej powinno zatem polegać na wskazaniu konkretnych obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Nie wszystkie bowiem obszary położone na terenie gminy takiej deratyzacji wymagają (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2022 roku, sygn. akt: III OSK 5477/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 192/24).

Ustawodawca obciąża zatem tym obowiązkiem gminę i jest przekroczeniem delegacji ustawowej, przeniesienie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości (por. przykładowo wyrok NSA z 13 września 2016 r., II OSK 3026/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 czerwca 2023 r., II SA/Wr 812/22; wyrok WSA w Kielcach z 6 kwietnia 2022 r., II SA/Ke 103/22).

Mając na uwadze powyższe naruszenia przepisów ustawy, Wojewoda podziela pogląd wyrażony między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Ke 783/19, gdzie Sąd ten wskazał, iż rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia. Każdy obowiązek wynikający z regulaminu musi mieć podstawę do jego nałożenia wynikającą z delegacji ustawowej. Skoro więc katalog tych obowiązków w sposób wyczerpujący (enumeratywny) wylicza art. 4 ust. 2 ustawy, to jakiegokolwiek domniemanie w tym zakresie lub poszerzenie tych obowiązków o kolejne (choćby nawet podobne do wynikających z ustawy) nie jest dopuszczalne. W przeciwnym razie rada gminy uzyskaby prawo do autonomicznego nakładania obowiązków na mieszkańców niezależnie od treści ustawy, co byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjną podstawą funkcjonowania samorządu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Ke 1008/19).

Mając na względzie powyższe, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski