



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 2732

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.130.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.7 ust.2 pkt 11 i art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz.446) art.4 ust.2 pkt 1 lit.b, pkt 3, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz.250),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr XXVIII/284/2016 Rady Miejskiej Jasła z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła w części dotyczącej następujących zapisów załącznika:

§ 3. ust.1 pkt 2 w zakresie treści „, z zachowaniem minimalnej odległości 1 metra od pni drzew i krzewów” i pkt 4;

§ 5. ;

§ 7. ust. 2 w zakresie treści „, w terminie nie dłuższym niż jeden rok, licząc od dnia przekazania jej do eksploatacji. Warunki techniczne wykonania i odbioru przyłącza wymagają uzgodnień z podmiotem eksploatującym sieć kanalizacji sanitarnej.”, ust. 3, ust.4 zdanie 2, ust.5 i 6;

§ 9. ust.8 w zakresie treści „za okres ostatnich 2 lat” i ust.9;

§ 10. ust.2 zdanie 2;

§ 17. ust.1 pkt 1-6 oraz ust.2, 4, 5 i 6;

§ § 18 i 19;

§ § 21 i 22;

§ 23. ust.3 pkt 5;

§ 25. ;

§ 26. ust.3 i 4.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jasła w dniu 20 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXVIII/284/2016 w sprawie wprowadzenia „Regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Jasła”. Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 24.06.2016 r. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz.250) zwanej dalej u.c.p.g.

W myśl art.4 ust.2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1/ wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a/ prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art.4a,

b/ uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c/ mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2/ rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a/ średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b/ liczby osób korzystających z pojemników;

c/ częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4/ (uchylony)

5/ innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6/ obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7/ wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8/ wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Po dokonaniu analizy poszczególnych zapisów uchwały nr XXVIII/284/2016 Rady Miejskiej Jasła z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła”, w tym załącznika do niej, stwierdzono co następuje.

W § 3 ust.1 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła, stanowiącego załącznik do w/w uchwały, pod koniec jego treści znalazł się zapis „z zachowaniem minimalnej odległości 1 metra od pni drzew i krzewów”. Zapis ten w ocenie organu nadzoru jest przekroczeniem dyspozycji ustawowej art.4 ust.2 pkt 1 lit.b u.c.p.g. W ramach wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie mieści się ustalanie odległości gromadzenia tych zanieczyszczeń od elementów zieleni. Również wykroczeniem poza dyspozycję cyt. wyżej przepisu jest regulacja objęta § 3 ust.1 pkt 4 analizowanego załącznika do uchwały (wyrok z dnia 12.02.2016 r. WSA w Gliwicach sygn.akt II SA/GI 1138/15).

§ 5. w/w przywołanego regulaminu formułuje zakazy do czego rada gminy nie jest w żaden sposób umocowana przedmiotową ustawą. Stanowisko takie potwierdza linia orzecznicza sądów administracyjnych (wyrok WSA w Łodzi z dnia 12.05.2016 sygn.akt II SA/Łd 240/16, z dnia 08.09.2015 sygn.akt II SA/Łd 549/15). Przywołany na wstępie przepis art.4 ust.2 u.c.p.g. traktuje o wymaganiach i obowiązkach a nie o ustanawianiu zakazów do czego wymagana jest *expressis verbis* delegacja ustawowa dla rady gminy.

W myśl brzmienia art.4 ust.2 pkt 3 cyt. ustawy rada gminy ma w regulaminie m.in. zawrzeć zapisy odnośnie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości. W dyspozycji tego uregulowania nie mieszczą się zapisy regulaminu ujęte w § 7 ust.3, ust.4 zdanie 2, ust.5 i 6 oraz ust.2 w zakresie treści „ w terminie nie dłuższym niż jeden rok, licząc od dnia przekazania jej do eksploatacji. Warunki techniczne wykonania i odbioru przyłącza wymagają uzgodnień z podmiotem eksploatującym sieć kanalizacji sanitarnej.” Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej wynika z art.5 ust.2 pkt 1 u.c.p.g. jednakże przepis ten nie upoważnia rady do określenia terminu w jakim przyłączenie to ma nastąpić.

W § 9 ust.8 załącznika do uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości do przechowywania dowodów płacenia oraz umowy dot. usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych „za okres ostatnich dwóch lat”. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma upoważnienia ustawowego do określania okresu przechowywania tych dokumentów i w zakresie cytowanej treści przekroczyła delegację ustawową. Również ust.9 w § 9, traktujący o konsekwencjach stwierdzenia braku zawarcia umowy dot. usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych, nie znajduje umocowania ustawowego i jego usunięcie poprzez rozstrzygnięcie nadzorcze jest zasadne.

Zdanie 2 w ust.2 § 10 regulaminu dotyczące określenia średniej miesięcznej ilości nieczystości ciekłych wytwarzanych w gospodarstwie domowym nie może być przedmiotem regulacji stanowiących przez radę gminy w oparciu o przepisy wskazane w podstawie prawnej tego aktu.

Ustalone w załączniku do uchwały nr XXVIII/284/2016 w § 17 ust.1 pkt 1-6, ust.2, 4, 5 i 6 obowiązki właścicieli psów nie stanowią właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi i mieszczą się w kompetencji rady i zakresie celu określonego ustawowo w art.4 ust.2 pkt 6 u.c.p.g. Nałożenie tych obowiązków na właścicieli psów nie mieści się w kompetencji rady objętej przywołanym uprzednio przepisem.

Z kolei zapis § 18 regulaminu nie należy do materii objętej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminie a jest przedmiotem uregulowań ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz.1539 z późn. zm.) i z tego też względu nie może być przedmiotem przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku .

Treść § 19 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła dotyczy innych niż domowe (w rozumieniu art.4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt) zwierząt w tym egzotycznych i nie mieści się w delegacji ustawowej art.4 ust.2 pkt 6 u.c.p.g. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta inne niż domowe.

Również poza dyspozycją ustawową wskazanego powyżej art.4 ust.2 pkt 6 cyt. ustawy są, z przyczyn przywołanych wyżej, zapisy §§ 21 i 22 regulaminu będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia.

Następnie zauważyć należy, że § 23 ust.3 pkt 5 załącznika do uchwały nr XXVIII/284/2016 dotyczy hodowli gołębi a został umieszczony w zapisach regulaminu objętych dyspozycją art.4 ust.2 pkt 7 u.c.p.g mimo, że gołębie nie są zwierzętami gospodarskimi, jak wynika z zapisów art.2 pkt 1 lit.d i pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133, poz.921 z późn.zm.), i zamieszczenie w regulaminie czystości i porządku w gminie zapisu dotyczącego ich hodowli nie może mieć miejsca, co potwierdza wyrok WSA w Olsztynie sygn.. akt II SA/Ol 322/12, gdyż nie mieści się w dyspozycji ustawowej będącej podstawą podjęcia w/w uchwały.

Jednocześnie wskazać trzeba, że zapis § 25 regulaminu wykracza poza delegację ustawową rady z przywołanego ostatnio przepisu bowiem ustanawia minimalną odległość usytuowania uli. Skoro brak jest umocowania do takiego działania rady i usunięcie tej jednostki redakcyjnej kontrolowanego aktu prawa miejscowego jest konieczne.

W § 26 ust.4 i 5 regulaminu są przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art.4 ust.2 pkt 8 u.c.p.g. bowiem nałożono w nich na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na własny koszt oraz zapewnienie zbiórki padłych gryzoni wraz z resztkami trucizn i ich unieszkodliwianie. Rada realizując postanowienia przywołanego wyżej przepisu ustawy nie mogła wskazać podmiotu zobowiązanego do jej przeprowadzenia (ust.4) ani określać dodatkowych obowiązków w okresie deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku a co za tym idzie obciążenia ich kosztami ani nie przewiduje możliwości ustanawiania obowiązków w czasie deratyzacji. W/w regulacja prawna zobowiązuje radę jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Dyspozycja przepisu art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w powiązaniu z art.40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, w oparciu o które została podjęta przedmiotowa uchwała mają charakter wyczerpujący. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu merytorycznego w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów nie może prowadzić do objęcia regulacją kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada, w szczególności w akcie prawa

miejscowego. Obejmowanie uchwałą innych niż zakreślone przepisem kwestii stanowi przekroczenie dyspozycji ustawowej.

Wszelkie odstępstwa od określonego katalogiem sformułowanym w przepisie ustawowym treści uchwały przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego (jakim jest ustalenie regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy) co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwych zapisów z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia w akcie prawa miejscowego zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych (wyroki: NSA z dnia 8.11.2012 r. sygn.. akt II OSK 2012/12, WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r. sygn..akt IV SA/Po 748/13, WSA w Szczecinie z dnia 18.04.2013 r. sygn.. akt II SA/Sz 238/13).

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak