



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 2755

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.157.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. pkt 2 oraz § 16 ust. 2 i 3 uchwały Rady Gminy Łańcut z dnia 18 lipca 2016r. nr XX/160/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łańcut.

Uzasadnienie

W dniu 18 lipca 2016 r. Rada Gminy Łańcut podjęła uchwałę nr XX/160/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łańcut. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 lipca 2016 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa. W § 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości do usuwania z chodników śliskości niezwłocznie po jej pojawieniu się, poprzez odlodzenie i zabezpieczenie powierzchni celem umożliwienia bezpiecznego poruszania się. Zapis taki uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250), zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Przepis ten upoważnia radę do regulacji dotyczących usunięcia lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Brak jest w nim podstaw prawnych nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku likwidacji śliskości. Niezgodne z prawem jest również określenie przez Radę Gminy Łańcut, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni usunąć śliskość z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w ww. przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r. II SA/Gl 482/14 LEX nr 1513325). Ponadto nałożony w § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały obowiązek narusza również art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten bowiem zobowiązuje właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości i porządku poprzez "uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych". Rada Gminy Łańcut zobowiązała więc właścicieli nieruchomości do przestrzegania przepisu powszechnie obowiązującego (rangi ustawowej) do tego ten obowiązek modyfikując. Takie działanie uznać należało za bezprawne.

Natomiast w § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu zobowiązano osoby utrzymujące zwierzęta domowe do niewyprowadzania tych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw oraz stadionów sportowych. W ocenie organu nadzoru wyżej wskazane zapisy uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250), zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia zakazu wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, gdyż ustawodawca nie upoważnił tym przepisem rady gminy do sformułowania definitywnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do określenia obowiązków ich właścicieli w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Na podstawie ww. przepisu rada gminy została upoważniona jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/1, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 515/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 482/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14).

Należy zwrócić szczególną uwagę, że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a tej ustawy, tak więc zbyt daleko posunięta dowolność i swoboda w określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (publ. OSNKW 2005/3/29): "Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania" (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126).

W granicach ustawowego upoważnienia nie mieszczą się zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały Rady Gminy Łącut z dnia 18 lipca 2016r. nr XX/160/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łącut, w związku z czym należało stwierdzić ich nieważność.

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