



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 2756

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.160.2016 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

§ 10. pkt 3 i 4, § 12 ust. 1, 2, 3 i 4 oraz § 13 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Rakszawa z dnia 14 lipca 2016r. nr XXV/117/16 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa”.

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2016 r. Rada Gminy Rakszawa podjęła uchwałę nr XXV/117/16 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 lipca 2016 r.

W wyniku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 10 pkt 3 i 4, § 12 ust. 1, 2, 3 i 4 oraz § 13 ust. 3 przyjętego przez Radę Gminy Rakszawa Regulaminu utrzymania czystości i porządku narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250).

W § 10 pkt 3 i 4 Regulaminu zobowiązano osoby utrzymujące zwierzęta domowe do niewyprowadzania tych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci itp. Natomiast w § 12 ust. 1 Regulaminu wprowadzono obowiązek właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi do przeprowadzania, co najmniej raz w roku deratyzacji na terenie całej nieruchomości. W ust. 2 i 3 tego paragrafu zobowiązano z kolei właścicieli innych nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji przynajmniej raz w roku oraz do przeprowadzania deratyzacji pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt gospodarskich dwa razy do roku w okresach wiosny i jesieni, o ile wcześniej nie pojawi się taka potrzeba. W ust. 4 § 12 dodano, że obowiązek przeprowadzenia deratyzacji, w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych może być realizowany w miarę potrzeby. Z kolei w § 13 ust. 3 przyjętego przez Radę Gminy Rakszawa Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa zawarty został zapis, że koszty przeprowadzenia deratyzacji ponoszą właściciele nieruchomości, której ona dotyczy.

W ocenie organu nadzoru wyżej wskazane zapisy uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz pkt 8 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, jak również szczegółowe zasady dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia obowiązku niewyprowadzania 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).

W ocenie organu nadzoru również zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji oraz nałożenie na nich kosztów jej przeprowadzenia wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Norma kompetencyjna wynikająca z tego przepisu zobowiązuje jedynie gminę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia.

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 uwzględnić 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 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa stanowiącego załącznik do uchwały

Rady Gminy Rakszawa z dnia 14 lipca 2016r. nr XXV/117/16 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rakszawa”, 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