



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 2783

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.141.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

słowa „niezwłocznie” w § 4, § 9 ust. 3 i zwrotu „przez właścicieli nieruchomości i na ich koszt” w § 11 ust. 2 uchwały Rady Gminy Harasiuki z dnia 8 lipca 2016 r. Nr XX/82/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Harasiuki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lipca 2016 r. Rady Gminy Harasiuki podjęła uchwałę Nr XX/82/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Harasiuki.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 lipca 2016r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku, z czym w dniu 19 lipca 2016r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności jej części.

Zgodnie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
(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 na 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 tych pojemników;

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

4. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

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

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

7. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: z 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08 oraz z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09 - CBOSA).

Niezgodne z prawem jest rozwiązanie przyjęte w § 4 regulaminu, według którego właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego usuwania śniegu i lodu z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowych, jak ma to miejsce w pkt 3 tego ustępu w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 9 ust. 3 Rada przyjęła, że ustala się zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do miejsc zabaw dzieci (ogródek jordanowski, osiedlowe i przedszkolne place zabaw). Miejsce te zarządca nieruchomości oznacza znakiem przedstawiającym czarną sylwetkę psa na białym tle. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej rangi ustawowej dla rady gminy do przyjęcia przytoczonych przepisów. W szczególności zaskarżonych przepisów nie można opierać na przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który nakazuje radzie określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do miejsc zabaw stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w powołanym przepisie ustawy. Rozumienie zacytowanego przepisu ustawowego powinno być bowiem takie, że na jego podstawie rada może nakładać konkretne obowiązki (nakazy/zakazy) na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zakazu wprowadzania zwierząt na dane tereny jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych. Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów, jak przyjęte przez radę gminy. Dodać można, że ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13).

Wreszcie przekroczeniem granic delegacji ustawowej było także nałożenie w § 11 ust. 2 Regulaminu na właściciela nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji na własny koszt. Należy bowiem podzielić pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażony w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07, że "art. 4 ust. 2 pkt 8 tej ustawy (wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania) nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji."

Rada realizując postanowienia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z 1996 r. nie mogła wskazać podmiotu (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia 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 jego realizacji. Ww. regulacja prawna

zobowiązuje jedynie gminę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia.

Poprzez powyższe zapisy Regulaminu rozszerzono jednoznacznie katalog obowiązków właścicieli nieruchomości zawarty w rozdziale 3 ustawy z 1996 r. Nałożone obowiązki, wykraczają tym samym poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego (np. rada gminy jako jej organ stanowiący) wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, iż uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

Biorąc pod uwagę związaną zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, należało dojść do przekonania, iż istotne naruszenie prawa w rozpatrywanej sprawie wystąpiło, bowiem wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i wbrew jednoznacznej treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g., musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

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