



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 2785

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.144.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 lipca 2016 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 4, § 10 ust.2, § 11 oraz § 21 ust. 3 uchwały Nr XXI/208/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Dębica.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę Nr XXI/208/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Dębica. Jako podstawę prawną powyższej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

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 myjniemi 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).

Ponadto należy podkreślić, że regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Z powyższych względów za zasadny należy uznać zarzut niezgodności z prawem dotyczący § 4 ust.1 pkt 1 i 2 powyższego regulaminu, w których to nałożono na właścicieli obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia po opadach: błota, śniegu i lodu z powierzchni nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego. Powyższy zapis stanowi niedokładne powtórzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015r., sygn. akt IV SA/Po 580/15, CBOSA). W ocenie organu nadzoru brak jest uprawnienia po stronie rady gminy do nałożenia obowiązku zobowiązującego do niezwłocznego uprzątnięcia tych zanieczyszczeń, z jednoczesnym wskazaniem godzin, do których należy to wykonać. Powyższe odnosi się również do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania piasku i innych zanieczyszczeń z chodników (§ 4 ust. 4).

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należy zapisy zawarte w § 10 ust. 2 i § 11 regulaminu, w których Rada m.in. wskazała wymagania techniczne lokalizacji koszy ulicznych oraz określiła, że właściciele nieruchomości mają obowiązek okresowego dezynfekowania pojemników na odpady. Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy do kompetencji rady gminy należy m.in. ustalanie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. Zwrócić należy jednak uwagę, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Nie sposób uznać aby Rada Gminy była upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku okresowego dezynfekowania pojemników gdyż stanowi to bezprawne rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Wreszcie przekroczeniem granic delegacji ustawowej było także nałożenie w § 21 ust. 3 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 ustawy uprawniający radę jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji.

Poprzez powyższe zapisy Regulaminu rozszerzono jednoznacznie katalog obowiązków właścicieli nieruchomości zawarty w rozdziale 3 ustawy z 1996 r. W orzecznictwie podkreśla się, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny i wskazuje na zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43). Normy kompetencyjnej nie można domniemywać i konstruować w drodze wykładni prawa, musi być ona wyraźnie w ustawie określona (zob.: uchwała NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, publ.: ONSiWSA

z 2005 r., nr 1, poz. 1, J. Trzeciński: Głosa do uchwały SN z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, publ.: Rzeczpospolita z 2001 r., nr 12, s. 5). Pojawienie się jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji (w znaczeniu upoważnienia do działania) powinno być – w konsekwencji realizacji zasady wyłączności ustawy - równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji nie ma zastosowania zasada, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, to jest dozwolone, lecz zasada, że dozwolone jest to tylko, co znajduje wyraźną podstawę prawną.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05,LEX nr 192932).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie w części jej nieważności.

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