



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 2787

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.161.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 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 1 lit. b i pkt 6 oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 12. pkt 2 i 3, § 43, § 51 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Przecław stanowiącego załącznik do uchwały nr XIX/178/2016 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 19 lipca 2016r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przecław.

#### Uzasadnienie

W dniu 19 lipca 2016 r. Rada Miejska w Przecławiu, działając na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r. poz. 250) podjęła uchwałę Nr XIX/178/2016 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przecław. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 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 § 12 pkt 2 przedmiotowego Regulaminu wprowadzono obowiązek dla właścicieli nieruchomości do usuwania nawisów śnieżnych i sopli z okapów, rynien i innych części budynków, w szczególności z tych części budynków, które są zlokalizowane nad ciągami komunikacyjnymi dostępnymi publicznie. Natomiast w pkt 3 tego paragrafu zobowiązano osoby wyjeżdżające pojazdami na drogi publiczne m.in. z dróg polnych, placów budowy, terenów kopalnianych, odkrywkowych zakładów górniczych do wcześniejszego oczyszczenia kół tych pojazdów z zanieczyszczeń oraz zabezpieczenia przewożonych ładunków przed ich wypadnięciem na drogę, uszkodzeniem innych pojazdów, zanieczyszczeniem dróg oraz położonych wzdłuż nich nieruchomości. Uchwalając powyższe zapisy Rada Miejska w Przecławiu odniosła się do treści 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. Z powyższego wynika, iż obowiązek nałożony na właściciela nieruchomości dotyczyć może wyłącznie części nieruchomości służącej do użytku publicznego i nie można go rozciągać ponad regulacje ustawową, czym niewątpliwie jest nakładanie na niego obowiązku usuwania sopli i nawisów śniegu z okapów, rynien i innych części budynków i jako taki jest on niezgodny z prawem. Potwierdza to linia orzecnicza sądów administracyjnych, którą reprezentuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (sygn. akt II SA/Bd 611/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „Brak jest podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości takich obowiązków, jak: usuwanie odpadów i innych zanieczyszczeń z sieni, klatek schodowych, strychów, korytarzy, ustępów ogólnych, podwórza, przejść i bram; usuwanie z dachów i gzymsów obiektów budowlanych sopli lodowych i nawisów śniegu; utrzymanie drożności rynien i wypustów

deszczowych; systematycznego koszenia traw i pielęgnacji zieleni” (podobnie wyrok WSA w Szczecinie sygn.akt II SA/Sz 162/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezgodny z prawem jest również § 43 przyjętego przez Radę Miejską w Przecławiu Regulaminu, w którym zobowiązano organizatorów imprez masowych, festynów oraz rozgrywek sportowych do zapewnienia dostatecznej liczby pojemników do gromadzenia odpadów oraz do bezzwłocznego oczyszczenia i uporządkowania terenu po zakończeniu takiej imprezy. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie wprowadzony przez Radę Miejską w Przecławiu zapis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015r. poz. 2139), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia.

W § 51 ust. 4 Regulaminu zobowiązano osoby utrzymujące zwierzęta domowe do oznaczenia wejścia na posesję, na której znajduje się pies agresywny tabliczką ostrzegawczą. W ocenie organu nadzoru wyżej wskazane zapisy uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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. Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015r. sygn. akt IV SA/Po 446/15 obowiązek oznakowywania posesji przez właściciela nie mieści się w pojęciu obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. 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 Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Przecław stanowiącego załącznik do uchwały nr XIX/178/2016 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 19 lipca 2016r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przecław, 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**