



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 16 sierpnia 2016 r.

Poz. 2834

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.158.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 sierpnia 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),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4., § 7, § 13-15, § 21 ust.5 oraz § 22 ust. 5 uchwały Nr XXI/181/2016 Rady Gminy Wojaszówka z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wojaszówka.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2016 r. Rada Gminy Wojaszówka podjęła uchwałę Nr XXI/181/2016 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wojaszówka. Jako podstawę prawną powyższej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 250), który przyznaje radzie kompetencje do uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminie. Obligatoryjne elementy regulaminu zostały określone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, według którego 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).

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 powyższego regulaminu, w którym to nałożono na właścicieli położonych wzdłuż chodników obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia po opadach: błota, śniegu i lodu. 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 również uprawnienia po stronie rady gminy do nałożenia obowiązku zobowiązującego posypywania lodu piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania śliskości chodnika.

Do naruszenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy doszło też przez wprowadzenie w § 13-15 regulaminu m.in. zakazu spalania odpadów na powierzchni ziemi, w instalacjach grzewczych budynków w pojemnikach i koszach na odpady, gdyż zakazy te wynikają z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Ponadto ustawodawca w przepisach ustawy o odpadach uregulował sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach do tego przeznaczonych. Wprowadzenie tych regulacji aktem prawa powszechnie obowiązującego pozbawiło organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prawa stanowienia w tym zakresie norm prawnych w drodze aktu wykonawczego. Postanowienia uchwały w zakresie powyższych zapisów oraz § 22 ust. 5 kwestionowanej uchwały nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki nie mieszczące się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (np. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. II SA/Op 650/06 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r. o sygn. II SA/Gd 244/11). Tym samym lokalny prawodawca przekroczył swe upoważnienie w zakresie tworzenia prawa. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnia bowiem do formułowania w regulaminie określonych zakazów, a jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Tak więc kwestionowana regulacja poprzez posłużenie się zakazem określonego zachowania wykracza poza materię określoną w ustawie (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 792/13 ; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie IV SA/Po 784/13 ; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 404/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie II SA/Wr 153/14).

Ponadto, w § 21 ust. 5 regulaminu rada określiła dla obowiązek niezwłocznego usuwania padłych zwierząt. Jednakże obowiązek ten wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej, co oznacza, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

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. Trzcíński: Glosa 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.

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