



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 2808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.155.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 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., § 6 ust.2, § 12 ust. 8,9 i 11, oraz § 14 ust. 1 uchwały Nr XXII/189/2016 Rady Miasta Sanoka z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sanoka”.

Uzasadnienie

W dniu 5 lipca 2016 r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXII/189/2016 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sanoka”. 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:

- 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;
- 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;
- częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 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 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, jak również posypywania piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości.

Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na wyposażeniu miejsca, na którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów, zapewnienia odpowiedniej ilości szaleatów, czy do zawarcia umowy z przedsiębiorcami w celu dostarczenia pojemników i szaleatów oraz opróżnienia i sprzątnięcia ich (§ 6 ust.2 Regulaminu). Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu 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. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

Ponadto, w § 12 ust.8 Regulaminu Rada Miasta określiła dla właścicieli psów oraz innych zwierząt domowych, obowiązek przechowywania zaświadczenia o przeprowadzonym obowiązkowym szczepieniu na wściekliznę. Jednakże obowiązek ten wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

Do naruszenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy doszło też przez wprowadzenie w § 12 ust. 9 regulaminu obowiązku dla właścicieli nieruchomości, na których utrzymywane są psy do odpowiedniego oznakowania nieruchomości oraz lokalizacji stałego wybiegu. Należy bowiem podkreślić, że obowiązkowi takiego nie przewiduje nawet ustawa o ochronie zwierząt, o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, a także inne przepisy.

Wreszcie przekroczeniem granic delegacji ustawowej było także nałożenie w § 21 ust. 3 Regulaminu na właściciela nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji. 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 uprawniającej radę jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących wskazywania podmiotów przeprowadzających deratyzację oraz ponoszenia jej kosztów.

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 kompetencyjne 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. Trzcinski: 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