



WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, skr. poczt.297
ul.Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.11.2013

**URZĄD GMINY
W RYMANOWIE**

WPEŁNYŁO
DNIA 2013 -02- 04
L. dz. 264/2013
Ewelina Horus
7.2.2013
105.07.2013

Rzeszów, 2013-01

RECZYSTO
DO wykonania
Pracownicy
obowiązku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142., poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach /Dz.U. z 2012r. poz.391/

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Rymanowie Nr XXXIII/341/12 z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rymanów

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XXXIII/341/12 z dnia 28 grudnia 2012r. Rada Miejska w Rymanowie działając na podstawie art. 4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach /Dz.U. z 2012r. poz.391./ uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rymanów.

Dokonując oceny legalności zakwestionowanej uchwały organ nadzoru w pierwszej kolejności podkreśla, że rada gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku nie może w nim zamieszczać postanowień wykraczających poza ramy określone w art.4 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art.5 cyt. wyżej ustawy. Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych (art.40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). Interpretacja takich upoważnień zwłaszcza w sytuacji, gdy stanowią one źródło

obowiązków nakładanych na adresatów nie może być rozszerzająca. Obowiązki takie powinny mieć swoje jednoznaczne odzwierciedlenie w delegacji ustawowej. Wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego nakazuje przyjąć, że Rada Gminy naruszyła swoją właściwość. Wskazany w art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach katalog kompetencji ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące gmin nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień. Te poglądy zostały utrwalone w judykaturze i w orzecznictwie sądów administracyjnych (patrz: Wyrok WSA w Gliwicach Sygn.akt II SA/GL 998/07, wyrok WSA w Olsztynie Sygn.akt II SA/OI 968/07, wyrok WSA w Rzeszowie, sygn.akt II SA/Rz 59/07, wyrok WSA w Szczecinie II SA/Sz 994/08, wyrok WSA w Łodzi II SA/Łd 239/10).

Organ nadzoru celowo przedstawił i zacytował powyższe orzeczenia biorąc pod uwagę fakt, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku Rada Miejska w Rymanowie dookreśliła sytuacje i obowiązki, co do których nie posiadała upoważnienia ustawowego.

Wojewoda wskazuje poniżej **tylko niektóre** z zapisów przedmiotowego regulaminu naruszające w sposób istotny prawo, które miały wpływ na decyzję organu nadzoru o wyeliminowaniu tego aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego.

Jako przekroczenie przez Radę Miejską w Rymanowie uprawnień z cyt. wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku należy uznać zapisy regulacji zawartych w § 3 pkt 1 lit.d, tiret czwarte, piąte, szóste przedmiotowego regulaminu. Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Sformułowanie zawarte w art.5 ust.1 pkt 5 ww. ustawy „innych obowiązków określonych w Regulaminie” oznacza, iż obowiązki te muszą dotyczyć zapewnienia, utrzymania czystości i porządku, jednak pojęcie „utrzymanie porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. Pojęcie to zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku ogranicza się usuwania, zbierania **odpadów komunalnych**, nie zaś do utrzymywania w czystości np. usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów oraz budowli, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp. lub też zmiataniu, zmywaniu zanieczyszczeń z posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych, czy też zmiataniu, grabieniu, zmywaniu itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę mającym na celu utrzymanie ich należytego stanu sanitarnohigienicznego.

Kolejne regulacje zawarte w § 3 pkt 1 lit.d tiret jedenaste, siódme, ósme, dziewiąte regulaminu dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości polegających na zbieraniu i

usuwaniu po przeprowadzeniu zabiegów związanych z pielęgnacją i utrzymywaniem estetycznego wyglądu ogrodów jordanowskich, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, utrzymywania czystości poprzez zmiatanie i uprzążanie na placach, drogach publicznych w ich liniach rozgraniczających, ciągach pieszojezdnych, drogach rowerowych, przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami, czy też zbieraniu i uprzążaniu odpadów pozostawionych na obszarach nieruchomości rolnych, leśnych, pokrytych wodami, czy też pozostawionych na skwerach, trawnikach, rondach i innych przestrzeniach powietrznych, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej rady gminy.

Takie stanowisko zaprezentował m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 03.03.2010r. Sygn.akt II SA/Bd 93/10 oraz WSA w Poznaniu z wyroku z dnia 23.11.2010r. Sygn.akt IV SA/Po 583/10.

Za istotne naruszenie prawa wykraczające poza zakres upoważnienia przewidzianego dla rady zawartego w art.4 ust.2 ustawy należy uznać także zapisy § 3 pkt 1 lit.e tiret pierwsze regulaminu dotyczące umieszczania w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy oraz numery telefonów alarmowych oraz umieszczania na terenach publicznie dostępnych, a więc parkach, na targowiskach, placach zabaw – regulaminów korzystania z nich. W tej kwestii utrwalone orzecznictwo sądowe jest jednoznaczne (patrz: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007r. II SA/Wr 424/07, czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008r. II SA/Lu 485/08).

W dalszej kolejności należy zaznaczyć, że regulamin utrzymania czystości i porządku niewątpliwie może wprowadzać obowiązek uprzążania przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można jednak uznać bez wątpienia okapów, rynien, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi, a taki zapis znalazł się w przedmiotowym regulaminie w § 3 pkt 2 lit.n (patrz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011r. II SA/Ol 145/11 i wyrok w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008r. sygn.akt II SA/Bd 633/08).

Niedopuszczalne jest także ustalenie w regulaminie obowiązku utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach w stanie drożności i wykoszenia, a także utrzymywania skarp nasypów i wykopów w stanie wykoszonym, tak jak to postanowiła rada w § 3 pkt 1 lit.e tiret drugie i trzecie niniejszego regulaminu. Również przekroczeniem granic delegacji ustawowej jest zamieszczenie w §3 pkt 1 lit.e tiret piąte, siódme zapisów nakładających na właścicieli obowiązku umieszczania w razie potrzeby plakatów, reklam,

ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych , czy też niedopuszczaniu do malowania np. graffiti, poza wyznaczonymi do tego celu ścianami .

W całej rozciągłości zarzuty organu nadzoru opisane wyżej można odnieść równocześnie do treści §3 pkt 2 regulaminu, gdzie Rada Miejska w Rymanowie zobligowała do niepozostawiania pojazdów bez tablic rejestracyjnych lub pojazdów , których stan wskazuje na to, że nie są używane , czy też nieużywania pojazdu w sposób powodujący uciążliwości związane z nadmierną emisją spalin lub zajmowania pasa drogowego celem składowania odpadów lub materiałów budowlanych oraz wykonywania podłączeń do kanalizacji deszczowej wyłącznie po uzyskaniu wymaganej zgody zarządcy drogi bądź też dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu w sposób zgodny z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również niedopuszczania umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń lub też utrzymywania odłogowanych nieruchomości rolnych w stanie ugoru czarnego , jak również utrzymywania nieruchomości rolnych stanowiących łąki i pastwiska zgodnie z wymogami Kodeksu dobrej praktyki rolniczej, co stanowi także wykroczenie poza delegację ustawową z art.4 ust.2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem organu nadzoru nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku wykraczających poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 ww. ustawy , czego przykładem są postanowienia § 3 pkt 2 regulaminu , jest niedopuszczalne.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważa, że w aktach prawa miejscowego jakim jest także regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie , nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, albowiem cytowane w akcie prawa miejscowego treści przepisu może doprowadzić do rozbieżności pomiędzy przepisem ustawowym, a zapisem aktu prawa miejscowego.

W związku z powyższym rozbudowany nadmiernie § 2 niniejszego regulaminu zawierający szereg definicji pojęć wynikających z innych przepisów prawnych (np.§2 pkt 7,8,9,10,11,13,14,15,16,17,19,20,22,23,24,25,28,29,30,31,43,44,45,46,47,48,52 ,55,59,60,63, 66,67,68,69,71,73,74,75) stanowi istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej tj. § 118 ustawy z dnia 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej /Dz.U. Nr 100 poz.908/

W tym przypadku istotne naruszenie prawa przez organ wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do formułowania definicji wskazanych pojęć oraz do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych . W świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie regulacji ustawowej w

uchwale jest niezgodne z zasadami legislacji. W tej kwestii wielokrotnie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny, m.in. w wyroku z dnia 14.10.1999r. (Sygn.akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17), gdzie wskazał, iż „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Dokonując oceny niniejszej uchwały organ nadzoru stwierdził także, że rada gminy nie jest uprawniona na podstawie art.4 ust.2 ww. ustawy do ustalania terminów przewidzianych do przyłączenia nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej, tak jak uczyniła Rada Miejska w Rymanowie w § 3 pkt 1 lit.b regulaminu.

Analizując przedmiotowy regulamin wymaga podkreślić, że rada gminy nie jest upoważniona do ustanowienia odpowiedzialności karno-administracyjnej za naruszenie określonych przez nią zasad utrzymania czystości i porządku. Sam regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach nie może zawierać własnych przepisów karnych, ponieważ takie mogą znaleźć się wyłącznie w przepisach porządkowych (patrz: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19.02.2008r. (II SA/Bk 29/08). Z tych powodów zapisy §17 przedmiotowego regulaminu należy uznać za niezgodne z obowiązującymi przepisami.


W ocenie organu nadzoru również zapis § 20 pkt 2 lit.1 nakładający na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez te zwierzęta, narusza delegację zawartą w art.4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (patrz: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 08.11.2007r. Sygn.akt II SA/GL 531/07).

W dalszej kolejności wymaga zaznaczenia, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art.4 nie zawierają upoważnienia do uregulowania kwestii dotyczących nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu. Obowiązki organu wykonawczego w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają bowiem wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wobec powyższego zapis § 26 przedmiotowego regulaminu regulujący sprawy związane z wykonywaniem nadzoru przez Burmistrza Gminy poprzez działania funkcjonariuszy Straży Miejskiej oraz uprawnionych pracowników Urzędu Gminy w Rymanowie, należy uznać za niezgodny z prawem.

Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, że są to tylko niektóre przykłady zapisów regulaminu naruszające w sposób istotny prawo. Generalnie niniejszy regulamin wymaga przerehabrowania, a organ stanowiący gminy podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową winien ściśle uwzględniać granice zawarte w upoważnieniu. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, nie można w tym przypadku dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzać kompetencji w drodze analogii.

Z tych względów należało w całości stwierdzić nieważność uchwały Rady Miejskiej w Rymanowie Nr XXXIII/341/12 z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymana czystości i porządku na terenie Gminy Rymanów, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Janusz Głuch
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Burmistrz Gminy Rymanów
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rymanowie