

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.126.2013.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 43 ust. 5, ust.6 pkt 2 i 3, ust.7, ust. 8 i ust.10 oraz § 45 Załącznika do uchwały Rady Gminy Jaświły Nr XXVII/164/13 z dnia 29 listopada 2013 r. o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 listopada 2013 r. Rada Gminy Jaświły podjęła uchwałę Nr XXVII/164/13 o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły, która w dniu 6 grudnia 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 grudnia 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin.

Katalog zagadnień uregulowanych w tym przepisie ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które wykraczają poza jego zakres. W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie określa, iż regulamin gminny ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Już zatem analiza przytoczonego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w zestawieniu z wprowadzonymi przedmiotowym Regulaminem zapisami (§ 43 ust. 7 i 8 załącznika) wskazuje na istotne naruszenie prawa. Z ww. przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. W ramach powyższej kompetencji nieuprawnionym jest formułowanie i nakładanie na właścicieli oraz osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków tj. zapewnienia odpowiedniego schronienia czy stosowania właściwej długości uwięzi. Intencją ustawodawcy było bowiem aby właściwa rada w uchwalonym przez siebie regulaminie utrzymania czystości i porządku, określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przykładem uregulowania zgodnego z przepisami ustawy byłoby wprowadzenie zakazu szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia (za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r. II SA/Bd 633/08).

W kontekście powyższego również zapis § 43 ust. 6 pkt 2 i 3 przedmiotowego załącznika, gdzie wprowadzono zakaz wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz - wprowadzony został bez podstawy prawnej. Wskazać należy, iż ustawodawca nie upoważnił rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11). Ponadto uregulowane przez Radę Gminy Jaświły zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Jaświły. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka, w myśl przywołanego przepisu, jest aktem prawa miejscowego. Zatem, sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru, nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13).

W ocenie organu nadzoru nie znajdują uzasadnienia prawnego i godzą w obowiązujący w Polsce hierarchiczny system źródeł prawa regulacje § 43 ust. 5 i 10 Regulaminu, gdyż dotyczą kwestii uregulowanej w akcie wyższego rzędu, tj. w ustawie. I tak kwestia obowiązkowych szczepień uregulowana jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr, 213 poz. 1342 j.t.). Dyrektywy dotyczące sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi, w przypadku zagrożenia epidemią, zawiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy

sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r. (Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 1, z późn. zm.), jak też powołana wyżej ustawa.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż istotnym naruszeniem prawa jest każdy przepis prawa miejscowego, który wkracza w materię zastrzeżoną do regulacji w drodze ustawy, nawet gdy jest to tylko powtórzenie przepisu ustawy. W aktach prawa miejscowego zakazane jest powtarzanie przepisów ustaw (tak § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje bowiem przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s. 409). Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego przepisu uchwały (tak też w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003r., II SA/Wr 2572/02, LEX 166989).

Zgodnie z art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalony przez organ stanowiący regulamin, winien w swojej treści precyzyjnie określać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Jest to jeden z obligatoryjnych elementów regulaminu.

W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż lakoniczne wskazanie w treści uchwały (§ 45 załącznika), iż *właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości a deratyzacja na terenie gminy powinna być przeprowadzona w miarę potrzeby*, stanowi wypełnienie upoważnienia ustawowego. W wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt: II SA/Ol 46/13) stwierdził, iż "Wyznaczyć" to: "oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń" (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Ponadto Sąd przyjął, iż wskazanie w sposób niedookreślony nie pozwala na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Sformułowania użyte w uchwale nie oznaczają zatem ani wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani wyznaczenia terminów jej przeprowadzania. Celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów

w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, nie zaś, tak jak uczyniono, określenia częstotliwości dokonywania deratyzacji. Tym bardziej za niedopuszczalny należało uznać zapis obligujący do przeprowadzania deratyzacji "w miarę potrzeby". Jest to pojęcie ogólnikowe, nieprecyzyjne, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać. Użycie takich sformułowań w akcie prawnym jest niedopuszczalne (tak: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 340/13).

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Jaświły uregulowania zawarte w Załączniku uchwały Rady Gminy Jaświły Nr XXVII/164/13 z dnia 29 listopada 2013 r. o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły i objęte sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Jaświły

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli