



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 lipca 2015 r.

Poz. 2544

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.97.2015.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

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

§ 17 ust. 1 pkt 5, § 21 oraz § 22 załącznika do uchwały Rady Gminy Dziadkowice nr V/33/15 z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dziadkowice.

UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2015 r. Rada Gminy Dziadkowice podjęła uchwałę nr V/33/15 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dziadkowice, która w dniu 6 lipca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W związku z tym w dniu 22 lipca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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. Enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin określa ustęp 2 ww. przepisu.

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).

Artykuł 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie stanowi, 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 w zestawieniu z wprowadzonym Regulaminem zapisem (§ 17 ust. 1 pkt 5 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 zakazów wprowadzania ich w określone miejsca, jak to uczyniła Rada Gminy Dziadkowice formułując zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak schroniska, lecznice, wystawy itp.

Wskazać bowiem należy, iż ustawodawca nie upoważnił rady gminy 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 wprowadzony przez Radę Gminy Dziadkowice zakaz dotyczy sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie gminy. 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).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin czystości i porządku, 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, iż obowiązkową deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeba na terenie Gminy lub jej części (§ 21 załącznika), a jej termin i obszar wyznacza Wójt Gminy Dziadkowice (§ 22 załącznika), 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 potrzeb”. 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).

Ponadto bezspornym pozostaje, iż ustawodawca upoważnił wyłącznie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Upoważnienia tego organ uchwałodawczy nie mógł zatem scedować na wójta.

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Dziadkowice uregulowania zawarte w załączniku do uchwały Rady Gminy Dziadkowice nr V/33/15 z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości porządku na terenie gminy Dziadkowice 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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj