



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2020 r.

Poz. 607

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.519.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVII/128/2019 Rady Gminy Zarszyn z dnia 4 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zarszyn.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zarszyn w dniu 4 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę XVII/128/2019 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zarszyn. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 grudnia 2019 r.

Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko:

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) dalej *ustawy*. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie daje więc radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin, rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie.

W § 15 ust. 1 Regulaminu wprowadzono zapis, że „*właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad zwierzętami, w tym w szczególności nie pozostawienia ich bez dozoru jeśli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym, w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego*”. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wyraźnie wskazuje, iż celem regulacji gminnych odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dlatego ograniczenia ustalone przez radę gminy wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta.

Odnosząc się natomiast do regulacji zawartej w § 15 pkt 2) i § 17 pkt 3) regulaminu, w której Rada nałożyła na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe i zwierzęta gospodarskie obowiązek podjęcia działań zmierzających do niedopuszczenia do zanieczyszczenia terenu nieruchomości i niedopuszczenia do powstania wobec innych osób zamieszkujących na sąsiednich lokalach lub nieruchomościach uciążliwości takich jak: hałas, odór wskazać należy, że Rada dopuściła się istotnego naruszenia prawa z dwóch powodów: po pierwsze - art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zawiera upoważnienie do określenia obowiązków mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych dla wspólnego użytku w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe - a nie także w stosunku do osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie, jak uczyniła to Rada. Po drugie nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyeliminowania uciążliwości w postaci hałasu oznacza w istocie obowiązek niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez te zwierzęta. Zachowanie polegające na zakłócaniu spokoju zostało już zaliczone przez ustawodawcę do katalogu wykroczeń, za które prawo przewiduje określone sankcje w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wspomniane wykroczenie może mieć również postać zaniechania, zatem jego sprawcą będzie np. posiadacz psa, który nie reaguje we właściwy sposób na szczekanie psa zakłócające spójność osób trzecich. Dalej art. 77 Kodeksu wykroczeń stanowi: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany". Wobec powyższego zauważyć przyjdzie, że wskazane przepisy Regulaminu naruszają jedną z zasad techniki prawodawczej ustalonej § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej dotyczącą nie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 15 ust.3 regulaminu nie może stanowić realizacji upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który uprawnia organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść tego przepisu wskazuje bowiem, że rada miała kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Tymczasem § 15 ust. 3 regulaminu nakłada dla właściciela lub opiekuna zwierząt domowych obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, a więc dotyczy obowiązków właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej, a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Powyższe świadczy o przekroczeniu ww. delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11.12.2019 r. II SA/Gd 383/19)

Przekroczeniem granic delegacji ustawowej było także nałożenie w § 18 ust.1 Regulaminu na właściciela, zarządcę, użytkownika nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości w razie potrzeb. Rada realizując postanowienia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie mogła wskazać podmiotu (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie dorozumianie obciążenia ich kosztami jego realizacji. Ww. regulacja prawna zobowiązuje jedynie gminę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia.

Kolejno zauważa się, że zgodnie z § 19 Regulaminu „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Zarszyn, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi w drodze zarządzenia obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenie ...”. Natomiast w § 18 ust. 4 Regulaminu Rada określiła, że „Deratyzację przeprowadza się na terenie całej gminy lub jej części.” Rada, przyjmując powyższe regulacje, przekroczyła upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Celem tego przepisu jest zobowiązanie rady gminy do wskazania konkretnych obszarów na terenie gminy, które ze względu na ich usytuowanie lub inną charakterystykę wymagają poddania ich deratyzacji. Nie wprowadza on zaś uprawnień dla rady gminy do objęcia całego jej obszaru obowiązkiem deratyzacji ani obszaru określonej miejscowości na terenie gminy.

Rada Gminy nie mogła wprowadzić w Regulaminie obowiązku dotyczącego całej Gminy lub obszaru określonej miejscowości ze względu na to, że nie spełnia to warunku wyznaczenia konkretnych obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji.

Podkreślić należy, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GI 531/07, wskazał, że z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna zatem ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, zauważono, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy - regulaminie - nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy - regulaminie - muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa.

W sytuacji, w której część uchwały w sprawie regulaminu dotyczącego zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ze względu na jej istotną sprzeczność z prawem dotknięta jest nieważnością, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10).

Zdaniem Wojewody Podkarpackiego wskazane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa, wobec czego należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XVII/128/2019 Rady Gminy Zarszyn z dnia 4 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zarszyn.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz