

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2009 r.

NK.II.K.K.0911-130/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 339/XLVII/09 Rady Miejskiej Łomży z dnia 15 lipca 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Łomża w części dotyczącej **§ 1 ust. 1 oraz § 1 ust. 2** w zakresie ustalającym brzmienie § 22 ust. 2 i 3 uchwały Nr 413/LXIV/06 Rady Miejskiej Łomży z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Łomża.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2009 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę Nr 339/XLVII/09 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Łomża.

W dniu 17 lipca 2009 roku uchwała wpłynęła do organu nadzoru. Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta ona została z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 lipca 2009 roku wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miejska mocą powyższej uchwały nadała nowy tytuł rozdziałowi X Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Łomża, przyjętego uchwałą Nr 413/LXIV/09 Rady Miejskiej Łomży z dnia 15 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Łomża (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 159, poz. 1472) w brzmieniu „Wymagania dotyczące utrzymania zwierząt domowych i zwierząt gospodarskich”, jak również ustaliła nowe brzmienie § 22 Regulaminu.

Z tytułu Rozdziału X nadanego niniejszą uchwałą, jak również z § 22 ust. 3 zmienionego Regulaminu wynika, że regulacje obejmują wymagania dotyczące zarówno utrzymania zwierząt domowych jak i zwierząt gospodarskich. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) odróżnia zwierzęta domowe od zwierząt gospodarskich wskazując, że Regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku m. in. dotyczące: „6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach”.

Rada natomiast, w § 22 ust. 3 zmienionego Regulaminu wbrew w/wym. przepisom art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 określiła m.in. obowiązki właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta domowe, w tym zobowiązując ich np. do „składowania i magazynowania obornika w warunkach eliminujących uciążliwość i zagrożenie dla ludzi i środowiska”(ust. 3 pkt 4 w § 22 zmienionego Regulaminu).

Nałożony obowiązek dotyczy właścicieli nieruchomości, a nie osób utrzymujących zwierzęta domowe i wykracza poza zakres regulacji określony w cyt. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W tym miejscu należy nadmienić, że Rada w Rozdz. IX Regulaminu uchwalonego w dniu 26 kwietnia 2006 r. już uregulowała tę problematykę i nadal ona obowiązuje.

Rada określiła wymagania dot. utrzymywania zwierząt gospodarskich (bez wskazania jakich terenów dotyczą, zaś zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 cyt. ustawy wymagania mogą dotyczyć tylko terenów wyłączonych z produkcji rolniczej) i jednocześnie wprowadziła całkowity zakaz chowu i utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (§ 22 ust. 1 zmienionego Regulaminu).

Przytoczona wyżej konstrukcja uregulowań przyjętych przez Radę jest podwójnie wadliwa,:

- po pierwsze, jeżeli przyjąć, że obowiązki właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie dotyczą – zgodnie z ustawą – terenów wyłączonych z produkcji rolniczej, to przy całkowitym zakazie chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich na tych terenach, brak byłoby adresata tych wymagań,
- po drugie: jeżeli obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczą również innych terenów, niż wyłączone z produkcji rolniczej, jest to niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 7 cyt. ustawy.

Podobnie Rada wprowadzając w § 22 ust. 2 zmienionego Regulaminu zapis dot. ograniczenia hodowli zwierząt gospodarskich na terenach nie wyłączonych z produkcji rolniczej do wielkości 60 DJP była i 20 DJP trzody chlewnej działała bez podstawy prawnej. Jak już wyżej wspomniano, wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich mogą dotyczyć wyłącznie terenów wyłączonych z produkcji rolniczej, natomiast w odniesieniu również do innych terenów (w tym nie wyłączonych z produkcji rolniczej) Rada mogła na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach wprowadzić zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich (vide: wyrok WSAw Lublinie z dnia 2 października 2008 r. IISA/Lu 342/08).

Rada taką regulację przyjęła uchwałą zmieniającą wprowadzając w § 22 ust. 1 Regulaminu całkowity zakaz chowu i utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania

kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

W związku z powyższym, organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy. Zauważyć ponadto należy, iż treść Regulaminu utrzymania czystości i porządku powinna ograniczać się do ustalonego przez prawodawcę katalogu spraw objętych regulacjami art. 4 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr 339/XLVII/09.

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

Z up. Wojewody Podlaskiego

Lidia Stupak

Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli