



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 grudnia 2015 r.

Poz. 4673

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.196.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 4 ust. 3
- § 10 ust. 3
- § 21 ust. 2 pkt 2) i 3)
- § 21 ust. 5
- § 22 pkt 3)
- § 23

Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sanok stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIII/99/2015 Rady Gminy Sanok z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sanok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. Rady Gminy Sanok podjęła uchwałę Nr XIII/99/2015 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sanok. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 listopada 2015 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że niektóre zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku, z czym w dniu 9 grudnia 2015 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W pierwszej kolejności wskazuje się, że Rada Gminy w § 4 ust. 3 Regulaminu nałożyła na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników obowiązek posypania piaskiem lub innym właściwym środkiem w celu zlikwidowania śliskości chodnika. W ocenie organu nadzoru, Rada przekroczyła w skarżonej uchwale delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z nim była uprawniona jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Bez wątplenia w oparciu o taką delegację nie można było nakazać właścicielom nieruchomości usuwania bądź ograniczania śliskości na chodnikach. Zakres obowiązków w tym zakresie wynika bezpośrednio z ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy). Ponadto wskazać należy, że Rada nie została upoważniona do nakazania właścicielowi obowiązku stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania śliskości. Do właściciela należy bowiem wybranie metody usunięcia zalegającego lodu i może on w tym celu zastosować mechaniczne usunięcie zlodowacenia. W ocenie Wojewody, przekroczeniem granic delegacji ustawowej jest zamieszczenie w treści regulaminu zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania z części nieruchomości służących do użytku publicznego śliskości poprzez posypywanie odpowiednimi środkami.

Kolejno wskazuje się, że zapis § 10 ust. 3 nakładający na właścicieli nieruchomości, na których odbywają się imprezy masowe obowiązek zawarcia odrębnej umowy na odbiór odpadów stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Obowiązki organizatora imprez masowych są określone w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia. Ustawa ta nie zawiera delegacji dla rady gminy do precyzowania dalszych obowiązków, w tym do nakładania na właścicieli nieruchomości, na których odbywają się imprezy masowe obowiązku zawarcia odrębnej umowy na odbiór odpadów. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Organizatorzy imprez masowych nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, zapis § 10 ust. 3 uchwały w obecnym brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki regulowane na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139), której adresatem jest organizator imprez masowych, a nie właściciel nieruchomości na których odbywają się imprezy masowe.

Ponadto wskazuje się, że w ocenie organu nadzoru ustanowienie zakazu wpuszczania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci [(§ 21 ust. 2 pkt 2)], a także wprowadzania zwierząt domowych do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych) [§ 21 ust. 2 pkt 3)] nie stanowi właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a - o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 z powodu naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). Jak wynika z orzeczenia Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu z 9 października 2013 r. IV SA/Po 725/13 przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniałby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też należy podzielić pogląd, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok WSA z 11 maja 2011 r., II SA/Bd 193/11, CBOSA).

W dalszej kolejności stwierdza się, że regulacja zawarta w § 21 ust.5 regulaminu nie powinna znaleźć odzwierciedlenia w materii regulaminowej, dotyczy bowiem sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. W ocenie organu nadzoru zapis powyższy przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, który upoważnia jedynie do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do uregulowania sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie w tym zakresie. Materia ta jest nadto uregulowana odrębnymi przepisami powszechnie obowiązującymi.

Odnosząc się natomiast do regulacji zawartej w § 22 pkt 2) i 3) regulaminu, w której Rada nałożyła na właścicieli utrzymujących zwierzęta gospodarskie obowiązek podjęcia działań zmierzających do niedopuszczenia do zanieczyszczenia terenu nieruchomości i niedopuszczenia do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomościach lub nieruchomościach sąsiednich 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 zgrzeszenie 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". Natomiast w art. 91 Kodeksu wykroczeń wprowadzono sankcję za zanieczyszczanie dróg publicznych lub pozostawienie zwierzęcia w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym. Również art. 144 Kodeksu wykroczeń stanowi, że: "Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem podlega karze grzywny do 1.000 zł". 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 dotyczącej nie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że w ramach przewidzianych art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach nie mieści się zapis § 23 Regulaminu, dotyczącego trzymania pszczoł w ulach, ustawionych w takiej odległości od granicy nieruchomości, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich należą do sfery prawa cywilnego, w tym art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stanowienia przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia.

Mając na względzie wskazane wyżej rozważania należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdzić nieważność § 4 ust. 3, § 10 ust. 3, § 21 ust. 2 pkt 2) i 3), § 21 ust. 5, § 22 pkt 3), § 23 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sanok stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIII/99/2015 Rady Gminy Sanok z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sanok.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

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

**z up. Wojewody Podkarpackiego
Dyrektor Generalny Urzędu**

Janusz Olech