

**UCHWAŁA NR XXXIX/331/2013
RADY MIASTA BOLESŁAWIEC**

z dnia 5 czerwca 2013 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr XXXII/269/2012 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r.
w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 j.t.) w związku z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270; zm.: Dz.U. z r.2012, poz.1101 i 1529)

Rada Miasta u c h w a ł a, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miasta Bolesławiec wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego - organu nadzoru - na uchwałę nr XXXII/269/2012 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec, z wnioskiem o oddalenie skargi.

2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust.1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Bolesławiec, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

§ 3. Udziela się pełnomocnictwa procesowego Prezydentowi Miasta Bolesławiec do reprezentowania Rady Miasta Bolesławiec w postępowaniu przed sądami administracyjnymi z możliwością udzielania dalszych pełnomocnictw. sc/sc

Przewodniczący Rady Miasta

Józef Pokładek

Bolesławiec, 5 czerwca 2013 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław**

**Skarżący: Wojewoda Dolnośląski, Plac Powstańców Warszawy 1, 50-951
Wrocław**

Organ: Rada Miasta Bolesławiec, Rynek 41, 59-700 Bolesławiec

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r, poz. 270) Rada Miasta Bolesławiec przekazuje skargę na uchwałę Rady z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXII/269/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec i na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r, poz. 270) wnosi o:

1. oddalenie skargi.
2. zasądzenie od skarżącego kosztów procesu według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXII/269/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec została w ustawowym terminie przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu celem ewentualnego podjęcia działań nadzorczych w trybie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wojewoda nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień nadzorczych, zamiast tego w dniu 10 maja 2013 r. wystąpił ze skargą na uchwałę Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Skarżący zarzuca zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst pierwotny: Dz. U. 1996 r. Nr 132 poz. 622, tekst jednolity: Dz. U. 2012 r. poz. 391), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz § 119 ust. 1 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej. Skarżący na tej podstawie kwestionuje niektóre pojedyncze zapisy zawarte w zaskarżonej uchwale Rady Miasta Bolesławiec.

W ocenie Organu skarga nie jest zasadna i winna zostać oddalona.

Na wstępie należy zgodzić się z generalną tezą zawartą w skardze, a dotyczącą materii regulowanej aktem prawa miejscowego oraz zakresu upoważnienia ustawowego do jej regulowania. Zgodzić należy się z twierdzeniem, iż akty prawa miejscowego muszą w całości mieć umocowanie w istniejących przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a jednocześnie nie przekraczać określonych tym prawem granic. Trzeba jednak również mieć na uwadze, że przepisy ustawowe mogą wskazywać regulowaną materię jedynie w pewnej ogólności. Użyte w nich sformułowania nie zawsze są jednoznaczne i precyzyjne, co wymaga dokonywania ich wykładni i interpretacji w procesie stanowienia prawa miejscowego.

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów stawianych przez Skarżącego podnieść należy co następuje.

Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje między innymi, iż regulamin określać będzie szczegółowo zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników; a także częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Nierzadko zdarza się, że ze względu na charakter nieruchomości, jej wymiary, czy położenie nie jest możliwe wyznaczenie punktów gromadzenia odpadów w obrębie danej nieruchomości. Sytuacja taka nie może jednak zwalniać właściciela nieruchomości od obowiązku zadbania o należyte wywiązanie się z obowiązku gromadzenia odpadów. Zbiórka odpadów będzie zatem odbywała się na innej nieruchomości, ale to osoba zobowiązana do ich zbierania będzie musiała zapewnić odpowiedni stan sanitarny, techniczny i porządkowy pojemników na odpady. Jest rzeczą oczywistą, że musi to odbywać się na zasadzie jakiegoś porozumienia z właścicielem terenu. Każde takie porozumienie, czy to zawarte w formie ustnej, czy pisemnej, czy wreszcie będące efektem podjęcia dorozumianych działań, stanowi umowę w rozumieniu przepisów prawa cywilnego (art. 60 k.c. i art. 353¹ k.c.) Wskazanie w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały, że regulacja stosunków prawnych w zakresie określonym w tym przepisie będzie dokonywała się w drodze zawarcia stosownej umowy jest jedynie wskazaniem na sposób realizacji obowiązków wynikających z ustawy i regulaminu. Jest zatem wypełnieniem normy ustawowej a nie jej przekroczeniem.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w skardze, iż „w zakresie dróg publicznych Rada była władna do określenia jedynie kwestii wskazanych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy”. Przepis ten rzeczywiście używa określenia „drogi publiczne” przy czym inne przepisy ustawy konstruujące zawartość regulaminu tego pojęcia nie zawierają. Należy jednak wskazać chociażby na redakcję przepisów art. 4 ust.3 ustawy, który zobowiązuje Radę do określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Drogi publiczne z pewnością są terenami przeznaczonymi do użytku publicznego. Regulamin winien zatem wskazywać na sposób oczyszczania dróg publicznych z odpadów i nieczystości. Kwestionowany zapis nie stanowi zatem przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego lecz jest jego wypełnieniem.

Problematykę związaną z utrzymaniem zwierząt, w tym zwierząt domowych, reguluje ustawa o ochronie zwierząt. Jak stanowi art. 9 tej ustawy, kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody. Właściciel zwierzęcia musi mu zapewnić możliwość niezbędnego ruchu.

Liczba utrzymywanych w lokalach mieszkalnych zwierząt ma bez wątpienia istotny wpływ na zapewnienie przez gminę ochrony przed zagrożeniami lub uciążliwością dla ludzi oraz czystości terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepisy art. 11 i 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nakładają na gminy obowiązek podejmowania działań zapobiegających bezdomności zwierząt. Zabezpieczenie z jednej strony bezpieczeństwa, porządku i czystości mieszkańcom, z drugiej zaś odpowiednich warunków utrzymywania zwierząt domowych, tak, aby nie popadały w bezdomność wymaga kompromisów.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zwierzę nie jest rzeczą. Powołane w skardze przepisy ustawowe odnoszące się do własności i zasad korzystania z niej mają zatem w przypadku zwierząt ograniczone zastosowanie. Nie można zatem dopuszczać – także ze względu na prawa zwierząt – aby ich właściciel utrzymywał psy lub koty w ilościach zupełnie nie odpowiadających warunkom lokalowym tego właściciela. Rada Miasta dbając zarówno o utrzymanie czystości i bezpieczeństwo ludzi jak i dobro zwierząt powinna regulować także tę kwestię. Twierdzenie zawarte w uzasadnieniu skargi, jakoby określenie dopuszczalnej ilości zwierząt utrzymywanych przez lokatorów nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest chybione. Określenie ilości psów i kotów utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych jest właśnie sposobem wykonania normy zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Ograniczenia te mają zapobiec porzucaniu zwierząt, mają przyczynić się do większej dbałości o posiadane zwierzęta, o ich wymagania sanitarne, a także o czystość i bezpieczeństwo w miejscach publicznych, gdyż utrzymywanie zwierząt domowych nie odbywa się wyłącznie w lokalach mieszkalnych. Jest to oczywiście sposób dbania o czystość i bezpieczeństwo współmierny do środków posiadanych przez Gminę Miejską Bolesławiec na realizację tego zadania. Można sobie wyobrazić, że w przypadku posiadania większych środków cele te można byłoby realizować innymi sposobami, bardziej kosztownymi dla Gminy.

Sposobem realizacji celu ustawowego jest także ustanowienie ograniczeń w zakresie wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej. Nie jest to – co należy podkreślić – zakaz bezwzględny. Wyłączenia zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe zawiera § 16 ust. 4 pkt 1 uchwały. Kwestionowany zakaz dotyczy natomiast wszystkich tych miejsc i obiektów użyteczności publicznej, w których obecność psów z zasady będzie stanowiła zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub czystości miejsca. Nie sposób zapewnić bezpieczeństwa gdy pies przebywa w miejscu zatłoczonym, w obecności wielu obcych ludzi, na ograniczonej powierzchni i to w miejscu, w którym jego obecność w naturalny sposób nie jest przewidywana.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzut naruszenia art. 4 ust. 4 pkt 6 ustawy przez zapisy uchwały zawarte w § 15 ust. 4 i § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 są chybione.

Rozważania zawarte w sprzeciwie odnośnie zaliczania lub nie zaliczania gołębi do zwierząt domowych są całkowicie nietrafne i bezprzedmiotowe. Definicja zwierzęcia domowego zawarta w ustawie o ochronie zwierząt, na którą powołuje się skarżący obejmuje także gołębie, a wynika to z prostej wykładni językowej przepisu. Przez zwierzęta domowe rozumieć należy zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzyszy. Gołąb jest zwierzęciem tradycyjnie przebywającym wraz z człowiekiem, czego przykładem mogą być gołębie pocztowe, hodowlane, które najwyraźniej zaznaczają swoją obecność na Górnym Śląsku. Są one

utrzymywane przez człowieka od wieków jako jego towarzysze. Przebywają one blisko człowieka, w gołębnikach, pomieszczeniach specjalnie dla nich konstruowanych.

Należy natomiast zgodzić się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu skargi, iż gołębie nie są zwierzętami gospodarskimi w rozumieniu przepisów ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Są jednak zwierzętami domowymi, co wynika z przyjętej definicji zwierzęcia domowego i dlatego uregulowania odnoszące się w uchwale do gołębi nie mogą być uznane za sprzeczne z prawem, czy też wykraczające poza upoważnienie ustawowe.

Wszczepiane psom elektroniczne czytniki mają za zadanie eliminowanie bezdomności psów i usprawnienie w zakresie ich ewidencjonowania i przypisywania poszczególnym właścicielom. Pomińcie w takim czytniku podstawowych danych o właścicielu psa eliminowałoby w ogóle sens korzystania z takiego rozwiązania. Chodzi przecież o to, aby ustalić właściciela psa zagubionego, lub porzuconego. Do koncepcji uznania takiego znakowania psów za zgodny z ustawą skłania między innymi Paweł Chmielnicki w Komentarzu do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007), który pisze: „Należy uznać, iż w przypadku gdy celem zakładania psom elektronicznych czytników byłaby ochrona przed zagrożeniem (pies oznakowany, to pies mający właściciela, a zatem nie zostałby uznany za zwierzę bezdomne) i jeżeli znalazłoby się takie unormowanie w treści uchwały lub przynajmniej w uzasadnieniu do niej, działanie takie należałoby uznać za zgodne z prawem”.

Obowiązek rejestracji i znakowania psów ma na celu zapewnienie ochrony przed zagrożeniami i uciążliwością dla ludzi. Tak też wskazano w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Rejestracja i znakowanie spowodują, że właściciele psów będą w sposób bardziej odpowiedzialny troszczyli się o swoje psy i nie będą dopuszczać do niekontrolowanego korzystania przez zwierzęta z miejsc publicznych. W konsekwencji przyczyni się to do ochrony przed zanieczyszczaniem terenu a także zapobiegnie zaginięciom zwierząt i ich bezdomności. Wbrew zatem twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu skargi, zapisy zaskarżonej uchwały nie naruszają postanowień art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy lecz wypełniają zalecenia w nim zawarte.

Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy przez § 3 ust. 1-4 zaskarżonej uchwały jest częściowo zasadny. Zapisy uchwały powielają bowiem w niektórych fragmentach uregulowania ustawowe. Prowadzi to do sytuacji, w której pewne zachowania są regulowane jednocześnie przez ustawę i uchwałę, co bez wątpienia jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej.

Uchybienie to nie może być jednak uznane za istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym a tym samym stanowić podstawy nieważności. W szczególności nie można uznać za trafny pogląd, jakoby pozostawienie zapisów uchwały w dotychczasowym kształcie powodowało istotne trudności i wątpliwości interpretacyjne. Te wątpliwości nie powstaną, gdyż mamy tu do czynienia z „nadmiarem” prawa a nie jego brakiem. Gdyby jednak miało być inaczej, to z ogólnych reguł prawnych wynika nadrzędność uregulowań ustawowych.

Przyznać należy również, iż odwołanie się w § 6 i § 9 uchwały do wrażeń estetycznych jako kryterium oceny jest niefortunne. W aktach prawnych znajdujemy jednak nierzadko pojęcia nieostre, nieprecyzyjne. Wymagają one wówczas zastosowania reguł wykładni, które są powszechnie znane w procesie stosowania prawa. Tak więc trudno mówić w tym wypadku o naruszeniu prawa, a w szczególności istotnym naruszeniu prawa, skutkującym nieważnością uchwały. W ocenie Rady pojemniki, które zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy utrzymywane są we właściwym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym spełniają postulat „estetyczności”. Analizując ten przepis można przy okazji zastanowić się nad precyzyjnością i jednoznacznością ustawowego pojęcia: „stan porządkowy”. Nieostrość i ocenność tego pojęcia jest porównywalna z zawartym w uchwale pojęciem estetyczności.

Podnieść należy w końcu, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała może zostać uznana za nieważną w całości lub w części jeżeli w sposób istotny narusza prawo. Warunkiem uznania nieważności, czy to w całości, czy w części jest zatem istotne, a nie jakiegokolwiek, naruszenie prawa. To istotne naruszenie prawa winno odnosić się do całości uchwały, jeżeli postulowane jest orzeczenie nieważności całej uchwały. W sytuacjach zatem, gdy tylko fragmenty uchwały w sposób istotny naruszają prawo, te jedynie fragmenty winny zostać unieważnione. W skardze nie wykazano w sposób przekonujący, iż uchwały, jakie zarzucono uchwale w sposób istotny naruszają prawo, i że wymagają one orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Z tych względów Rada Miasta Bolesławiec uznaje skargę za niezasadną i wnosi o jej oddalenie zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r, poz. 270)

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski - organ nadzoru - zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę nr XXXII/269/2012 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec. Zgodnie z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ ten przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe konieczne jest podjęcie niniejszej uchwały.

Przewodniczący Rady Miasta

Józef Pokładek