



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2014 r.

Poz. 5500



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.122.10.2014.JW1

Wrocław, dnia 23 grudnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 8, § 3 ust. 2, § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „w obrozę, a w przypadku”, § 18 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „psa na uwięzi, a”, § 18 ust. 1 pkt 3, § 18 ust. 2 lit. b i c, § 18 ust. 2 lit. e we fragmencie „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne;”, § 21 ust. 3, § 21 ust. 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym,” oraz § 21 ust. 5 we fragmencie „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym,” załącznika do uchwały nr LXI.369.2014 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stara Kamienica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 20 listopada 2014 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stara Kamienica – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 28 listopada 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 2 pkt 8 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach;
- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „w obrozę, a w przypadku”, § 18 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „psa na uwięzi, a” oraz § 18 ust. 2 lit. e we fragmencie „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne;” załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- § 18 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 10 ustawy o ochronie zwierząt;
- § 18 ust. 2 lit. b i c załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 21 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 21 ust. 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym,” § 21 ust. 5 we fragmencie „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym,” załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

1. Zgodnie z § 2 pkt 8 załącznika do uchwały: „Ilekcioć w regulaminie jest mowa o odpadach zielonych – należy przez to rozumieć frakcję odpadów roślinnych ulegających biodegradacji, powstających w wyniku pielęgnacji i uprawiania ogrodów oraz terenów zielonych; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 pkt 8b ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U.2013, poz. 21 z późn. zm.)”.

Tymczasem, powołana w uchwale ustawa o odpadach wskazuje jednoznacznie – w art. 3 ust. 1 pkt 12 – że: „Ilekcioć w ustawie jest mowa o odpadach zielonych – rozumie się przez to odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów”.

Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego przyjęto odmienną niż ustawowa definicję odpadów zielonych, co stanowi istotne naruszenie prawa. Prawodawca miejscowy nie jest bowiem umocowany do tego by posługiwać się pojęciami języka prawnego w innym znaczeniu niż to, które przyjął ustawodawca (notabene, ustawa nie zawiera art. 3 ust. 3 pkt 8b, na który powołano się w uchwale). Każda taka modyfikacja definicji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, a tym samym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

2. Regulacją § 3 ust. 2 uchwały organ stanowiący gminy przyjął, że: „Właściciele nieruchomości obowiązani są do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku jej braku do wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych”. Taka regulacja musi być oceniana jako istotnie naruszająca prawo ze względu na treść art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Poprzez pominięcie możliwości nieprzyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w sytuacji, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, uchwała zmodyfikowała obowiązki właścicieli nieruchomości będących jej adresatami. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Niepełne przeniesienie regulacji ustawowej do regulaminu utrzymania czystości i porządku doprowadziło do zmiany ukształtowanych ustawowo obowiązków właścicieli nieruchomości. Wprowadzenie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej z pominięciem któregośkolwiek z ustawowych wyjątków jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia nieważności takiej regulacji.

3. W § 18 ust. 1 załącznika do uchwały ustanowiono obowiązki właścicieli psów, do których zaliczono: „1) wyposażenie psa w obrozę, a w przypadku ras uznawanych za agresywne – w kaganiec, 2) prowadzenie psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną, lub w inny sposób zagrażającą otoczeniu – w nałożonym kagańcu (...)”. W § 18 ust. 2 lit. e załącznika do uchwały wskazano zaś, że „zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem; nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne”.

Nakazy wyposażenia psów w obrozę i prowadzenie ich na uwięzi w sposób istotny naruszają prawo. W uchwale dokonano zróżnicowania sytuacji właścicieli psów, ale tylko z uwzględnieniem tego, czy psy te należą do rasy uznawanej za agresywną. Rozróżnienie takie ma oparcie w prawie, a zatem jest dopuszczalne. Jego wprowadzenie powoduje jednak jedynie ograniczenie do określonej obiektywnie kategorii psów obowiązków wyposażenia w kaganiec i prowadzenia w kagańcu. Do wszystkich psów odnosi się jednak obowiązek wyposażenia ich w obrozę i prowadzenia na uwięzi. Wskazanie zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych – ze względu na cechy osobnicze psów – nie prowadzi zatem do usunięcia wadliwości polegającej na kategoriycznym przypisywaniu odpowiedzialności karno-administracyjnej za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia.

W ten sposób naruszona zostaje zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która ma zastosowanie w każdej prawnie ujętej procedurze. Wprowadza ona dyrektywę określającą sposób, w jaki organy administracyjne mogą czynić użytek z przysługujących im kompetencji. Ma zagwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony.

Rada dokonała zaś regulacji, która może prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie wymaganych ustawą zabezpieczeń. Współcześnie humanitaryzm oznacza nie tylko nastawienie nacechowane szacunkiem i minimalizowaniem cierpienia człowieka, ale w ogóle wszystkich istot żywych, a część przedstawicieli świata nauki humanitarną ochronę zwierząt zalicza do prawa ochrony środowiska. W art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zwierzę zostało uznane za istotę żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia, któremu człowiek winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Słownik pojęć ustawy o ochronie zwierząt definiuje „humanitarne traktowanie zwierząt”, jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt).

Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia, ale także jego stanu zdrowotnego, czy fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie (porównaj: wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12, LEX nr 1267499).

Należy jednak podkreślić także, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 2 stanowi, że: „Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna”. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłyby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeżenie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Ponadto, należy zaznaczyć, że wyłączenie możliwości stosowania wyjątku zawartego w § 18 ust. 2 lit. e w odniesieniu do właścicieli psów ras uznanych za agresywne, nawet wtedy, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, łamie zasadę proporcjonalności i z tego względu także ta omawiana regulacja uchwały narusza prawo. Naruszeniem omawianej wyżej zasady humanitarnego traktowania zwierząt byłby bowiem całkowity zakaz zwalniania ich z uwięzi.

Wszystkie powyższe argumenty przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „w obrozę, a w przypadku”, § 18 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „psa na uwięzi, a” oraz § 18 ust. 2 lit. e we fragmencie „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” załącznika do uchwały.

4. W § 18 ust. 1 załącznika do uchwały ustanowiono także obowiązek właścicieli psów, którym jest: „uzyskanie zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 678)”.

Tymczasem kwestia zezwolenia na utrzymywanie psa rasy agresywnej regulowana jest w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. W ramach tej regulacji wprowadzono również wymóg zezwolenia na posiadanie psa rasy agresywnej. Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i wraz z rozporządzeniem, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, stanowi kompleksową regulację materialnoprawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić dla zgodnego z prawem utrzymywania psów ras uznanych za agresywne.

Wprowadzanie takiego obowiązku w uchwale rady gminy jest wkroczeniem w zakres materii ustawowej i powinno zostać zakwestionowane jako istotnie naruszające prawo, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (porównaj: wyrok WSA z dnia 7 września 2006 r., II SA/Op 278/06, CBOSA). „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych” (wyrok WSA z dnia 6 marca 2007 r., SA/Op 733/06, LEX nr LEX nr 935472).

Co więcej, kwestionowany przepis uchwały stanowi modyfikację przepisu ustawowego, który w inny niż uchwała sposób wyraża przedmiotowy zakaz. Jak zostało już podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, modyfikowanie przez przepisy uchwały przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa. Zamieszczenie w uchwale kwestionowanego zakazu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie go z przepisu o innym brzmieniu i bez kontekstu w jakim został unormowany w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia. Z tego powodu należy stwierdzić, że modyfikacja przepisu ustawowego dokonana w § 18 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo.

5. W § 18 ust. 2 lit. b i c załącznika do uchwały określono obowiązki właścicieli odnoszące się do wszystkich zwierząt domowych: „nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników” oraz „nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci”.

Wskazane zakazy nie mogą zostać wprowadzone do obrotu prawnego w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Z powyższego przepisu ustawy nie wypływa bowiem kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Trzeba mieć na uwadze, że podstawa prawna do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie upoważnia do stanowienia o obowiązkach jej adresatów w sposób dowolny i nieograniczony. Norma kompetencyjna ma charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Ustawa wymaga, by organ stanowiący gminy ustalił sposób postępowania ze zwierzętami domowymi w tak, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów, a nie tego by sformułował zakazy wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej. „Ustanowienie

zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. 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 (argumentum ad absurdum)” (wyrok WSA z dnia 10 października 2013 r., IV SA/Po 725/13, LEX nr 1382986). Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie nie tylko w zacytowanym wyroku, ale w ukształtowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (porównaj: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130; wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/OI 46/13, LEX nr 1311209; wyrok WSA z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Go 1045/12, LEX nr 1305650; wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Sz 238/13, LEX nr 1316984; wyrok WSA z dnia 2 września 2013 r., II SA/Wr 425/13, LEX nr 1367784; wyrok WSA z dnia 10 października 2013 r., IV SA/Po 492/13, LEX nr 1391056; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., II OSK 2746/13, LEX nr 1450914).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie gminy. Tymczasem, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym nie mogą 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.

Mając na uwadze treść § 18 ust. 2 lit. b załącznika do uchwały we fragmencie „postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników” należy także podnieść, że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.). Zgodnie z art. 20a tej ustawy osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu: 1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych; 2) do parków narodowych i rezerwatów przyrody; 3) na plaże i kąpieliska. To w ustawie uregulowano zatem kwestię dostępności obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa. Ponadto, przez „niepełnosprawność” należy rozumieć trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Wyrażenie „osoby niepełnosprawne”, którym posłużył się ustawodawca w art. 20a tej ustawy jest zatem pojęciem szerszym od użytego w treści § 18 ust. 2 lit. b załącznika do uchwały wyrażenia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi), a zatem w tym zakresie nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego. Gdy bowiem na podstawie art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do określonych tym przepisem obiektów, to z regulacji regulaminu wynika, że wstęp do takich obiektów (kategorie tych obiektów zostały także ograniczone w stosunku do wymienionych w art. 20a ustawy) mają wyłącznie osoby niewidome. Jednocześnie w kontekście zapisów uchwały niezbędne jest odniesienie się do definicji psa asystującego zawartej w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W myśl tej definicji pies asystujący to odpowiednio wyszkolony i specjalnie oznaczony pies, w szczególności pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Zatem w rozumieniu ustawy pies, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym to nie tylko, jak to wskazała Rada, pies przewodnik, ale również pies asystent odpowiednio wyszkolony, specjalnie oznaczony oraz posiadający certyfikat wydany zgodnie

z art. 20b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Psem przewodnikiem w rozumieniu tej ustawy jest pies tylko osoby niepełnosprawnej niewidomej lub niedowidzącej, natomiast psy ułatwiające aktywne uczestnictwo w życiu społecznym osobom niepełnosprawnym z innych przyczyn są w rozumieniu ustawy psami asystującymi.

6. Regulacją zawartą w art. 21 ust. 3 załącznika do ustawy postanowiono, że: „Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości”.

Regulacja ta jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, ma kompetencję jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W zakresie upoważnienia nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przeprowadzenia deratyzacji. Kwestie ponoszenia kosztów deratyzacji określa umowa, a zatem sprawy te nie mogą być przedmiotem regulaminu stanowiącego akt prawa miejscowego (porównaj: wyrok WSA z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07, LEX nr 364997).

7. W art. 21 ust. 4 i 5 załącznika do ustawy wskazano – odpowiednio – że: „Termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje Wójt, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, do publicznej wiadomości poprzez sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy” oraz, że: „W przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi poprzez zarządzenie termin jej przeprowadzenia”.

Organ stanowiący gminy nie jest jednak uprawniony do wyznaczania kompetencji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Upoważnienie ustawowe nie pozwala prawodawcy miejscowemu na określanie przy jakich zadaniach będzie brała udział Państwowa Inspekcja Sanitarna, w tym także państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Kompetencje tego organu są bowiem wyznaczone w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.) oraz w ustawach szczególnych, w tym ustawie o ochronie zwierząt. Zasady, w oparciu o które działa państwowa powiatowa inspekcja sanitarna nie mogą być kształtowane w przepisach stanowiących przez organ stanowiący gminy. Takie regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia do stanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Akty prawa miejscowego mogą być zaś stanowione – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności fragmentu „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” zarówno w § 21 ust. 4, jak i § 21 ust. 5 załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz