



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 3867

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.101.8.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 3 i pkt 4, pkt 6, § 3 pkt 2 we fragmencie „przez okres 24 miesięcy”, pkt 3, § 4, § 9 ust. 1 pkt 4, ust. 3 pkt 1 i pkt 2, pkt 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Pęcław Nr XVI/90/16 z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pęcław, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), zwana dalej także „ustawą”, podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. uchwałę Nr XVI/90/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 lipca 2016 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 2 pkt 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 2 pkt 4 i pkt 6 oraz § 4 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 3 pkt 2 we fragmencie „przez okres 24 miesięcy”, pkt 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, oraz art. 6 ust. 1 ustawy i art. 7 Konstytucji RP,

- § 9 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 7 Konstytucji RP,

- § 9 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a § 9 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały podjęto ponadto także z istotnym naruszeniem art. 20a i art. 20b ustawy 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.),

- § 9 ust. 3 pkt 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) 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; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony); 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 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 w poszczególnych nieruchomościach; 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż przedstawione niżej zapisy załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem ich nieważności.

W § 2 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Pęcław wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: (...)”

3) odprowadzanie ścieków do kanalizacji sanitarnej, a w przypadku jej braku odprowadzanie nieczystości ciekłych do zbiornika bezodpływowego lub do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych,”.

Tymczasem przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 2) 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;”.

Rada Gminy dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, lecz przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Podkreślić należy, że do wójta, burmistrza (prezydenta miasta) należy nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1-4 ustawy (art. 5 ust. 6 ustawy), zaś konsekwencją niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1-4 ustawy jest wydanie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) decyzji nakazującej wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 ustawy).

Tak więc wprowadzenie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a jedynie w przypadku jej braku pozostawienie możliwości odprowadzania nieczystości ciekłych do zbiornika bezodpływowego lub do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, należy uznać za modyfikację przepisu i przekroczenie kompetencji ustawowych, a w związku z tym jako istotne naruszenie prawa.

W § 2 załącznika do uchwały Rada Gminy Pęcław określiła wymagania nałożone na właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości zapisując w pkt 2 i pkt 4: „2. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymywanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: (...) 4) usuwanie sopli lodu i nawisów śniegu z dachów i gzymsów z części nieruchomości służących do użytku publicznego, (...) 6) podjęcie działań likwidujących śliskość chodnika przy czym materiały użyte do tych celów należy uprzętać z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn ich zastosowania.”. W § 4 załącznika do uchwały Rada utworzyła katalog zakazów skierowanych do właściciela nieruchomości. „§ 4. Właścicielom

nieruchomości zabrania się: 1) wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi; 2) odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów melioracyjnych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz bezpośrednio do gruntu; 3) wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejscach do tego nieprzeznaczonych (tworzenia tzw. „dzikich wysypisk”), 4) splawiania do wód powierzchniowych, śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych takich jak drogi, parkingi, tereny przemysłowe, bazy transportowe itp., dopuszcza się ich składowanie wyłącznie na terenach do tego wyznaczonych, spełniających wymagania określone w odrębnych przepisach. 5) spalania na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków odpadów komunalnych (tworzyw sztucznych, gumy, odzieży, mebli oraz innych niebezpiecznych odpadów), odpadów pochodzących z działalności gospodarczej (z wyłączeniem surowego drewna, papieru, makulatury, słomy) oraz pozostałości roślinnych.”.

Zdaniem Organu Nadzoru wyżej wskazane regulacje § 2 oraz § 4 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach i wprowadzone zostały do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy.

Wprawdzie ustawa uprawnia radę gminy do określania zasad utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednakże dachy i gzymsy nie mogą zostać uznane za części nieruchomości służące do użytku publicznego nawet wówczas, gdy są usytuowane nad terenami powszechnie dostępnymi. Poza tym kwestia ta w wystarczającym stopniu uregulowana jest w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290) (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 869/13; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 404/15).

Obowiązek usuwania sopli lodu i nawisów śniegu z dachów i gzymsów z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz obowiązek likwidowania śliskości, uregulowany w § 2 pkt 6 załącznika do uchwały, w żaden sposób nie mieści się w kompetencji z art. 4 ustawy. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń. Równocześnie likwidacja śliskości nie jest obowiązkiem w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach (wyrok WSA II SA/Ol 145/11).

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4) ustawy i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5 ustawy.

Regulacje zaś § 4 załącznika do uchwały powielają bądź modyfikują poszczególne przepisy prawa, tj. przepisy art. 5 ust. 1 pkt 3 a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczoną do tego celu stację zlewną oraz odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów melioracyjnych oraz zbiorników wodnych: „1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;”. Zapis § 4 pkt 3 załącznika do uchwały stanowi więc modyfikację regulacji art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Równocześnie regulacje § 4 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały zostały już sformułowane w przepisach ustawowych. Zakazane działania wyszczególnione w kwestionowanym przepisie uchwały są już penalizowane przepisem art. 183 § 1 Kodeksu karnego, który brzmi: Kto wbrew przepisom składowe, usuwa, przetwarza, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Nietrudno zauważyć, iż zakres normowania cytowanego wyżej przepisu ustawowego jest znacznie szerszy niż zakres normowania przepisu § 4 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały. Również ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015

r., poz. 469 ze zm.) przewiduje zakaz wprowadzania ścieków do wód powierzchniowych. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego „Zabrania się wprowadzania ścieków do wód: a) powierzchniowych, jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, utworzonych stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także stref ochronnych oraz obszarów ochronnych ustanowionych na podstawie art. 58 i art. 60, b) powierzchniowych w obrębie kąpielisk, plaż publicznych nad wodami oraz w odległości mniejszej niż 1 kilometr od ich granic, c) stojących, d) jezior oraz do ich dopływów, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny”. Art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.) wprowadza zapisy dotyczące wywożenia i wysypywania odpadów zgodnie z którymi: „1. Zabrania się wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych, a także wprowadzania ścieków opadowych i wód drenażowych do kanalizacji sanitarnej. 2. Zabrania się wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych: 1) odpadów stałych, które mogą powodować zmniejszenie przepustowości przewodów kanalizacyjnych, a w szczególności żwiru, piasku, popiołu, szkła, wycieczek, drożdży, szczeciny, ścinków skór, tekstyliów, włókien, nawet jeżeli znajdują się one w stanie rozdrobnionym; 2) odpadów płynnych niemieszających się z wodą, a w szczególności sztucznych żywic, lakierów, mas bitumicznych, smół i ich emulsji, mieszanin cementowych; 3) substancji palnych i wybuchowych, których punkt zapłonu znajduje się w temperaturze poniżej 85°C, a w szczególności benzyn, nafty, oleju opałowego, karbidu, trójnitrotoluenu; 4) substancji żrących i toksycznych, a w szczególności mocnych kwasów i zasad, formaliny, siarczków, cyjanków oraz roztworów amoniaku, siarkowodoru i cyjanowodoru; 5) odpadów i ścieków z hodowli zwierząt, a w szczególności gnojówki, gnojowicy, obornika, ścieków z kiszzonek; 6) ścieków zawierających chorobotwórcze drobnoustroje pochodzące z: a) obiektów, w których są leczeni chorzy na choroby zakaźne, b) stacji krwiodawstwa, c) zakładów leczniczych dla zwierząt, w których zwierzęta są leczone stacjonarnie na choroby zakaźne, d) laboratoriów prowadzących badania z materiałem zakaźnym pochodzącym od zwierząt. (...)”. Odnosnie zaś zakazu spławiania do wód powierzchniowych śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych takich jak: drogi, parki, tereny przemysłowe, bazy transportowe itp. oraz dopuszczenia ich składowania wyłącznie na terenach do tego wyznaczonych, spełniających wymagania określone w odrębnych przepisach, to regulacja ta stanowi modyfikację art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015, poz. 469): „1. Zabrania się: (...) 2) spławiania do wód śniegu wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z centrów miast, terenów przemysłowych, terenów składowych, baz transportowych, dróg o dużym natężeniu ruchu wraz z parkingami, oraz jego składowania na terenach położonych między wałem przeciwpowodziowym a linią brzegu wody lub w odległości mniejszej niż 50 m od linii brzegu wody;”.

Odnosnie zaś zakazu z § 4 pkt 5 załącznika do uchwały - spalania na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków odpadów komunalnych (tworzyw sztucznych, gumy, odzieży, mebli oraz innych niebezpiecznych odpadów), odpadów pochodzących z działalności gospodarczej (z wyłączeniem surowego drewna, papieru, makulatury, słomy) oraz pozostałości roślinnych, regulacje te przewidziane są w art. 29 -31 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dz. U. z 2013 r., poz. 23 ze zm.).

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

Należy ponownie wskazać, że obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku wyznacza brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy. Oprócz obowiązków wprost określonych ustawowo, art. 5 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy nakazuje właścicielowi realizację „innych obowiązków określonych w regulaminie”. Rzecz jednak w tym, że te inne obowiązki nie mogą wykraczać poza ściśle wskazane kwestie w delegacji

ustawowej do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r. sygn. Akt II SA/Rz 59/07).

Tak więc stanowiąc odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław, Rada zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowane pozostawił jej ustawodawca w upoważnieniu. Upoważnienie dla Rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały.

W § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy wprowadziła obowiązki w zakresie dokumentowania: „3. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do: 1) korzystania z usług w zakresie odbioru nieczystości ciekłych na podstawie zawartej umowy z podmiotem posiadającym zezwolenie na prowadzenie tego rodzaju działalności, 2) przechowywania przez okres 24 miesiące dowodów opłacania usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, 3) okazywania na każde żądanie uprawnionych organów kontrolnych dowodów, o których mowa w pkt 2, wraz z posiadaną aktualną umową na świadczenie tych usług zawartą z uprawnionym podmiotem.”.

Zdaniem Organu Nadzoru regulacje § 3 pkt 2 we fragmencie „przez okres 24 miesiące”, pkt 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, oraz art. 6 ust. 1 ustawy i art. 7 Konstytucji RP. Powyższe unormowanie nie mieści się w materii upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ustawy. Wspomniany przepis art. 6 ust. 1 ustawy ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych, zobowiązując ich do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Ustawa nie zawiera delegacji dla rady gminy do dookreślenia czy też modyfikowania tego obowiązku poprzez obowiązek udostępniania tych dokumentów na żądanie uprawnionych organów kontrolnych czy określenie terminu przechowywania dowodów opłat. Rada Gminy w ramach regulaminu, uprawniona jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie mieści się w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 ustawy ustalanie w jaki sposób właściciele nieruchomości mają realizować obowiązek ujęty w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy (w tym komu okazywać umowy i dokumenty), obowiązki wynikające z art. 6m. Rozstrzyga o tym ustawa. Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że obowiązki te przewidują sankcję za ich niewykonanie (art. 10 ust. 2 ustawy). Postępowanie w tej sprawie toczy się wedle przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Podkreślić należy, że wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 ustawy punktów jednocześnie, nie wolno w nim zamieszczać zaś postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w ww. przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art. 7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Ponadto zaznaczyć trzeba, że rada gminy wydając regulamin czystości i porządku w gminie musi mieć na uwadze inne przepisy zawarte w ustawach.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż Rada stanowiąc o treści § 3 pkt 2 we fragmencie „przez okres 24 miesięcy”, pkt 3 załącznika do uchwały wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 zasad, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż Rada w sposób istotny wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia powtarzając i modyfikując w przepisach regulaminu przepisy innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

W § 9 ust. 1 ust. 4 Rada Gminy Pęcław zapisała: „Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy (...) 4) wyposażenie psów wyprowadzanych poza teren nieruchomości w obrozę i wyprowadzanie na uwięzi, a psa rasy uznanej za agresywne w kaganiec i obrozę.”

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 lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

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. 3 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 ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

W związku z powyższym zapisy uchwały nakazujące właścicielowi wyprowadzanie psa na uwięź, bez możliwości zwalniania go ze smyczy w żadnej sytuacji należy uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W § 9 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały Rada wprowadziła zakazy dla właścicieli zwierząt domowych: „3. Zabrania się 1) wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, schroniska, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników, 2) wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk, ogrodów przedszkolnych oraz cmentarzy.”.

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 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 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 zapewniłby 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. Tym bardziej zaś niedopuszczalne jest wprowadzanie regulacji obejmujących obiekty prywatne. Nie jest bowiem rolą organu stanowiącego gminy ograniczanie prawa właścicieli obiektów niebędących miejscami użyteczności publicznej do swobodnego określenia, czy pozwalają oni na wprowadzanie zwierząt domowych na teren ich nieruchomości.

Mając na uwadze treść § 9 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały we fragmencie „(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 § 9 ust. 3 pkt 1 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.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 9 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

W § 9 ust. 3 pkt 4 załącznika do uchwały znalazło się uregulowanie, zgodnie z którym: „Zabrania się (...) 4) utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych zwierząt domowych w ilościach stwarzających uciążliwość (np. odoru itp.) dla mieszkających w tych budynkach ludzi..”.

Przedmiotowy zakaz został przez Radę wprowadzony 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, zdaniem Organu Nadzoru nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w obszarze utrzymywania zwierząt domowych określających liczbę zwierząt utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Jak już bowiem zauważono powyżej, Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Wprowadzenie zatem zakazu utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych zwierząt domowych w ilościach stwarzających uciążliwość w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, w ocenie organu nadzoru należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna ma bowiem 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. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pkt 7 tego ustępu wskazuje na potrzebę unormowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W powyższym przepisie ustawodawca postanowił zarówno o wymaganiach, jak i o zakazie dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich. Przyjmując zatem założenie o racjonalności ustawodawcy, gdyby intencją prawodawcy było upoważnienie organu stanowiącego gminy do określania obowiązków, a także zakazów w kwestii utrzymywania zwierząt domowych, to również w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zawarłby stosowne ku temu postanowienia.

Ponadto powyższy zakaz ingeruje w sposób niedopuszczalny w sferę wolności konstytucyjnych, a przede wszystkim wprowadza swoiste ograniczenia w prawie do własności, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13) stwierdził, że: „Analiza ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w szczególności stanowiącej delegację ustawową do wydania skarżonej uchwały art. 4 nie daje podstawy do ograniczenia prawa własności w akcie prawa miejscowego w zakresie ilości utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych psów i kotów.” Każdy ma zatem prawo do własności, a jej ograniczenia mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Postanowienia art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Przykładem podstawy do ingerencji w prawo własności może być ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) w myśl której uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast nie sposób uznać, aby regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w swoich zapisach dotyczących kwestii określonych w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowił podstawy do ograniczania prawa własności.

W kontekście ochrony przed uciążliwością dla ludzi utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych większej ilości zwierząt domowych słusznym wydaje się również zwrócenie uwagi na zapisy art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93z późn. zm.), który stanowi, że 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.

W związku z powyższym, słusznym jest stwierdzenie nieważności § 9 ust. 3 pkt 4 załącznika do uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

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:

P. Hreniak