



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3450



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.19.13.2014.KW

Wrocław, dnia 29 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 1 pkt 7 lit. b oraz § 1 pkt 7 lit. c, w części w jakiej dodaje ust. 9 dla § 10 aktu zmienianego, uchwały nr XXXIII/509/14 Rady Gminy Długołęka z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIX/299/12 Rady Gminy Długołęka z dnia 29 października 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2014 roku Rada Gminy Długołęka podjęła uchwałę nr XXXIII/509/14 w sprawie zmiany uchwały nr XIX/299/12 Rady Gminy Długołęka z dnia 29 października 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 lipca 2014 roku.

W toku badania legalności aktu stwierdzono podjęcie:

- § 1 pkt 7 lit. b z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.);
- § 1 pkt 7 lit. c w części dotyczącej dodawanego do § 10 uchwały zmienianej ust. 9 z istotnym naruszeniem art. 4 pkt 16 w zw. z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, 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) wyznaczenia 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. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/2007, stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/2006.

Rada Gminy Długołęka dokonując zmiany uchwały nr XIX/299/12 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka postanowiła, na podstawie § 1 pkt 7 lit. b analizowanej uchwały nr XXXIII/509/14, że § 10 ust. 5 zmienianej uchwały otrzyma brzmienie: „Zabrania się wprowadzania zwierząt domowych na place zabaw dla dzieci, boiska sportowe, na teren siłowni zewnętrznych, oraz do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów

tów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska i lecznice weterynaryjne. Obowiązek ten nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów – przewodników oraz osób niepełnosprawnych korzystających z psów – opiekunów”.

Przytoczony 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 zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że 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. 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.

Ustawodawca nie upoważnił Rady do sformułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: „W ocenie Sądu 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)”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie również m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13), z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13); w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 492/13); w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13); w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12); w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Długołęka. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru nie powinny 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.

W związku z powyższym, słusznym jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 7 lit. b badanej uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Na podstawie § 1 pkt 7 lit. c analizowanej uchwały Rada Gminy Długołęka postanowiła po ust. 7 zmienianej uchwały dodać ust. 8 i 9 w brzmieniu: „8. Utrzymujący psy są zobowiązani do wyposażenia psa w obrozę posiadającą identyfikator umożliwiający ustalenie właściciela zwierzęcia. Zaleca się również elektroniczne znakowanie psów (czopowanie). 9. Psy pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych będą traktowane jako bezdomne, wyłapywane i przewożone do schroniska dla bezdomnych zwierząt lub miejsca czasowego przetrzymania. Koszt wyłapania, konsultacji weterynaryjnej oraz umieszczenia psa w schronisku lub miejscu czasowego przetrzymania ponosi właściciel psa”.

Powyższa regulacja, w zakresie w jakim dotyczy dodawanego ust. 9, wykracza poza przyznaną radzie kompetencję, a także stanowi modyfikację przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Rada Gminy nie jest uprawniona do stanowienia przepisów, na podstawie których poszerza się definicję zwierząt bezdomnych. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Natomiast w myśl art. 11 ustawy o ochronie zwierząt wyłapywanie, jako zadanie własne gminy, dotyczyć może wyłącznie zwierząt bezdomnych.

Mając na uwadze przytoczone powyżej przepisy, stwierdzić należy, że Rada Gminy Długołęka, stanowiąc, że „psy pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych będą traktowane jako bezdomne, wyłapywane i przewożone do schroniska dla bezdomnych zwierząt lub miejsca czasowego przetrzymania” nadała nowe znaczenie ustawowej definicji pojęcia „zwierzęta bezdomne”. Zgodnie z intencją Rady Gminy, wystarczającą przesłanką do uznania psa za bezdomne zwierzę oraz dokonania jego odłowienia jest fakt pozostawienia go bez dozoru w miejscu publicznym. Natomiast zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt odławianie powinno się zwierzęta bezdomne, tzn. takie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowana regulacja § 1 pkt 7 lit. c analizowanej uchwały, w zakresie w jakim nakłada na właścicieli psów obowiązek ponoszenia kosztów wyłapania, konsultacji weterynaryjnej oraz umieszczenia psa w schronisku lub miejscu czasowego przetrzymania, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Cytowany wcześniej art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje czego dotyczyć mają zasady określone przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Brak w tym przepisie upoważnienia dla rady do wprowadzania opłat od właścicieli zwierząt za działania gminy związane z realizacją programu, ani dla innej formy obligowania do ponoszenia kosztów ich wyłapania, konsultacji weterynaryjnej oraz umieszczenia psa w schronisku lub miejscu czasowego przetrzymania. W szczególności taki przepis nie mieści się w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem Organu Nadzoru, wprowadzając do uchwały powyższy przepis, organ stanowiący gminy działał bez podstawy prawnej. Nie był bowiem upoważniony do ustanowienia takiej regulacji.

Skoro organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), to w odniesieniu do podejmowania aktów prawnych oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać treść upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W szczególności dotyczy to aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 94 Konstytucji są stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodny z wykładnią literalną, a zatem zakazane jest do-

konywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Wskazuje się, że „fundamentalnym [...] warunkiem umożliwiającym podjęcie aktu prawa miejscowego, a tym samym jego legalności, jest istnienie upoważnienia do jego wydania [...]. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. W przypadku braku wyraźnego upoważnienia stanowienie aktów prawa miejscowego, czyli władcze wkraczanie przy pomocy powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji, należy uznać za niedopuszczalne” (D. Dąbek, Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3, s. 96).

Biorąc pod uwagę powyższe, słuszne jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 7 lit. c analizowanej uchwały w zakresie w jakim dotyczy dodawanego ust. 9.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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