



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 czerwca 2015 r.

Poz. 2549

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.3.9.2014.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2015 r.

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

§ 4 we fragmentach „położonych bezpośrednio wzdłuż chodników” oraz „(chodnik)”, § 10 ust. 4 we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”, § 11 ust. 2 we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”, § 12 ust. 4 we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”, § 13 ust. 3 we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”, § 20 we fragmencie „w szczególności”, § 20 pkt 4, § 20 pkt 12 we fragmencie „itp.”, § 22 ust. 4 pkt 1 we fragmentach „na uwięzi w obroży i” oraz „ich mieszańce oraz zagrażające otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe”, § 22 ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmentach „rasy nie uznanej za agresywną”, „z założonym kagańcem” oraz „nie dotyczy to psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu”, § 22 ust. 4 pkt 3, § 22 ust. 4 pkt 5, § 22 ust. 5 pkt 2 i 3, § 22 ust. 6, § 23 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „zwartych” oraz § 23 ust. 7 uchwały nr IX/57/15 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bierutów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie, powołując się na 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 23 kwietnia 2015 r. uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bierutów – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 kwietnia 2015 r.

I. W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 4 uchwały we fragmentach „położonych bezpośrednio wzdłuż chodników” oraz „(chodnik)” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

– § 10 ust. 4 uchwały we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”, § 11 ust. 2 uchwały we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”,

§ 12 ust. 4 uchwały we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy” i § 13 ust. 3 uchwały we fragmencie „, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

– § 20 uchwały we fragmencie „w szczególności” oraz § 20 pkt 12 uchwały we fragmencie „itp.” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 20 pkt 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 i art. 9e ust. 2 w związku z art. 9x ust. 1 pkt 2 i art. 9y ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 22 ust. 4 pkt 1 uchwały we fragmentach „na uwięzi w obroży i” oraz „ich mieszkańcy oraz zagrażające otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe”, a także § 22 ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmentach „rasy nie uznanej za agresywną”, „z założonym kagańcem” i „nie dotyczy to psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu” 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;

– § 22 ust. 4 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 15 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173);

– § 22 ust. 4 pkt 5 oraz § 22 ust. 5 pkt 2 i 3 uchwały zostały podjęte 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;

– § 22 ust. 6 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 23 ust. 5 pkt 3 uchwały we fragmencie „zwartych” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 23 ust. 7 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1. W § 4 uchwały ustalono, że: „Właściciele nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (chodnik), poprzez gromadzenie ich na skraju chodnika od strony jezdni w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Należy zatem odróżniać ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określanych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych spraw można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Tymczasem w uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników. Wydaje się to być efektem połączenia (czy raczej pomieszania) ze sobą dwóch odrębnych instytucji prawnych dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Niemniej, w wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały różnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stanowi to naruszenie zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Rolą prawodawcy miejscowego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalanie zakresu podmiotowego takiego obowiązku. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie „położonych bezpośrednio wzdłuż chodników”.

Należy także pamiętać, że części nieruchomości służące do użytku publicznego, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, to nie tylko chodniki (w przeciwieństwie do zakresu regulacji art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy). Obowiązek ich uprzątnięcia rozciąga się na wszystkie części takich nieruchomości, bez względu na to jakie dokładnie jest ich przeznaczenie. Istotne jest, że służyć one mają do użytku publicznego. Powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności § 4 uchwały we fragmencie „(chodnik)”, która sugeruje mylnie, że wskazany obowiązek ogranicza się tylko do chodnika, nie obejmując tym samym innych części nieruchomości służących do użytku publicznego.

2. W § 10 ust. 4, § 11 ust. 2, § 12 ust. 4 i § 13 ust. 3 uchwały – odpowiednio dla różnych kategorii nieruchomości – postanowiono, że: „Jeżeli położenie lub charakter nieruchomości, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia lub utrudnia wyposażenie jej w pojemniki o minimalnej pojemności, dopuszcza się wyposażenie takiej nieruchomości w pojemniki o objętości wynoszącej 50% ustalonej minimalnej pojemności, przy jednoczesnym dwukrotnym zwiększeniu częstotliwości opróżniania tych pojemników, o ile właściciel nieruchomości zadeklaruje taką konieczność i zaakceptuje ją organ wykonawczy gminy”.

Taki sposób regulacji narusza art. 4 ustawy, zgodnie z którym to rada gminy stanowi regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące, między innymi, minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych.

Obowiązek uregulowania przez organ stanowiący szczegółowych zasad wyklucza możliwość przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do wyrażania zgody na skorzystanie przez właściciela nieruchomości z możliwości realizowania ciążącego na nim obowiązku w sposób przewidziany (jako swego rodzaju wyjątek) w uchwale. Rada zobowiązana jest do takiego uregulowania zasad, aby na podstawie ustanowionego przez nią aktu prawa miejscowego można było ustalić w jaki sposób wykonać obowiązek. Skoro dla wyposażenie nieruchomości w pojemniki o objętości wynoszącej 50% ustalonej minimalnej pojemności, przy jednoczesnym dwukrotnym zwiększeniu częstotliwości opróżniania tych pojemników wprowadzona została przesłanka położenia lub charakteru nieruchomości uniemożliwiających lub utrudniających spełnienie zasad ogólnych, to jej wystąpienie musi być wystarczające dla zmaterializowania się uprawnienia do skorzystania z reguł szczególnych. Organ wykonawczy gminy nie może uzyskać kompetencji do wyrażania zgody na skorzystanie z przewidzianego w uchwale, alternatywnego rozwiązania kwestii minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych przez właściciela nieruchomości.

Rada nie może wprowadzać do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażania zgody (akceptacji) adresatowi tego aktu na jego stosowanie. Normy aktu prawa miejscowego powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska jakiegoś podmiotu. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w stosowaniu prawa przez jego adresatów, skoro brak jest wyraźnego upoważnienia do tego w przepisach rangi ustawowej.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne

naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

3. W § 20 uchwały wprowadzono zakazy określonego zachowania się w zakresie postępowania z odpadami. Wprowadzenie do wyliczenia zakazów przyjęło treść: „Mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku zabrania się w szczególności:”. Dodatkowo w pkt 12 tego paragrafu wskazano, że: „wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów itp.”.

Taki sposób regulacji powoduje konieczność eliminacji wadliwych fragmentów cytowanych przepisów tj. zwrotów „w szczególności” oraz „itp.”.

Należy zauważyć, że stosowanie w uchwale zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, iż jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może odnieść wrażenie, że zawarte w § 20 uchwały zakazy nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami. Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Dla takiego działania prawodawczego musi jednak istnieć wyraźna podstawa prawna.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy to rada gminy stanowi regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje organowi stanowiącemu gminy możliwości wprowadzenia regulacji niekompletnych i niewyczerpujących.

Zamieszczenie w uchwale sformułowania „w szczególności”, kreującego katalog otwarty w omawianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zasad zabraniających określonych zachowań przy jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do dokonania dookreśleń, czy rozszerzenia zakresu przedmiotowego obowiązujących norm. Taka konstrukcja uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 4 ustawy, gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale materii stanowiącej zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Użycie wyrażenia „w szczególności” może stworzyć problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowe, nieprzewidziane w uchwale zachowanie odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można je ująć w niezamkniętym zbiorze „w szczególności”. Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący – po użyciu określenia „w szczególności” i wskazaniu kilku przykładowych zachowań objętych zakazem – powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu” (porównaj: wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13, LEX nr 1330445).

Analogiczne ustalenia dotyczyć mogą użytego w § 20 pkt 12 zwrotu „itp.”, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 20 zarówno we fragmencie „w szczególności”, jak i we fragmencie „itp.”.

4. Mocą § 20 pkt 4 uchwały zabrania się „odbierania i transportu odpadów zbieranych selektywnie w sposób pozwalający na ich zmieszanie z innym rodzajem odpadów zbieranych selektywnie”. W przepisie tym określono zatem zakazany sposób zachowania się przedsiębiorcy odbierającego odpady, podczas gdy nie mieści się to w zakresie upoważnienia ustawowego do wydania regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie.

Stosowna regulacja dotycząca mieszania różnych rodzajów odpadów zbieranych selektywnie została zamieszczona w art. 9e ust. 2 ustawy, w którym: „Zakazuje się mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą”. Oznacza, to że § 20 pkt 4 uchwały stanowi także modyfikację regulacji ustawowej, ponieważ w sposób niedokładny powtarza to, co zostało już uregulowane w ustawie. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie) 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 ustawodawcy. 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). Każda modyfikacja ustawy dokonana w akcie prawa miejscowego stanowi zarówno naruszenie przepisów ustawowych, które modyfikuje, jak i zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Co więcej, zgodnie z art. 9x pkt 2 i art. 9y pkt 2 ustawy, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz gminna jednostka organizacyjna, jeżeli mieszają selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanymi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą podlegają karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł. Taki rodzaj sankcji został przewidziany za naruszenie zakazu z art. 9e ust. 2 ustawy. Nie można zatem przyjąć, że prawodawca miejscowy został upoważniony do penalizowania zachowania (a taki charakter ma – na mocy z art. 10 ust. 2a w związku z ust. 2 ustawy – kwestionowany przepis uchwały), które w sposób odmienny sankcjonowane jest mocą ustawy.

5. W § 22 ust. 4 uchwały ustanowiono obowiązki właścicieli psów, do których zaliczono: „1) dopilnowania, aby pies wyprowadzany był na uwięzi w obroży i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a w przypadku ras uznawanych za agresywne, także w kagańcu; ich mieszańce oraz zagrażające otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe, 2) zwolnienie psa, rasy nie uznanej za agresywną, z uwięzi jest możliwe tylko z założonym kagańcem na terenach zielonych o ile nie ma takiego zakazu, pod warunkiem, iż właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem; nie dotyczy to psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu.

Nakazy wyposażenia psów w obrożę 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 kagańiec i prowadzenia w kagańcu. Do wszystkich psów odnosi się jednak obowiązek wyposażenia ich w obrożę 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 kategorycznym przypisywaniu odpowiedzialności karnoadministracyjnej 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 (adresata) oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony (adresata).

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 cierpień 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 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.

W tym samym kontekście niezgodne z prawem jest nałożenie obowiązku wyprowadzania mieszańców psów ras uznawanych za agresywne oraz zagrażających otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe. Jeżeli osoba niepełnoletnia potrafi sprawować nad nim kontrolę, to brak jest podstaw do formułowania zakazu, aby to ona wyprowadzała psa. Abstrahując od niegramatyczności omawianego fragmentu uchwały, należy jeszcze zauważyć, że regulacja dotycząca obowiązku wyprowadzania psów przez osoby dorosłe odnosi się do mieszańców psów ras uznawanych za agresywne, ale już nie do psów ras uznawanych za agresywne. Taki sposób regulacji jest rażąco sprzeczny z art. 10 ustawy o ochronie zwierząt, który w sposób szczególnie traktuje utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną. Wprowadzanie obostrzeń w odniesieniu do psów będących mieszańcami takich ras, przy pominięciu psów ras uznawanych za agresywne jest w takim stanie prawnym w sposób oczywisty niemożliwe do przyjęcia (*reductio ad absurdum*).

Ponadto, należy zaznaczyć, że wyłączenie możliwości stosowania wyjątku zawartego w § 22 ust. 4 pkt 2 w odniesieniu do właścicieli psów ras uznanych za agresywne i ich mieszańców, 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 § 22 ust. 4 pkt 1 uchwały we fragmentach „na uwięzi w obroży i” oraz „ich mieszańce oraz zagrażające otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe”, a także § 22 ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmentach „rasy nie uznanej za agresywną”, „z założonym kagańcem” i „nie dotyczy to psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu”.

6. Zgodnie z § 22 ust. 4 pkt 3 uchwały „w przypadku pozostawienia psa bez chwilowej opieki oraz w środkach komunikacji zbiorowej, pies powinien posiadać kaganiec”.

Artykuł 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje zaś wyraźnie, że zakazane jest puszczanie psów bez możliwości ich kontroli. Oznacza to, że właściciel nie może pozostawiać psa „bez opieki”, czyli – posługując się pojęciami ustawowymi – bez kontroli.

Wskazanego zakazu nie może zmieniać „chwilowość” pozostawienia psa. Wprowadzenie dookreślenia, że mowa o „chwilowej opiece” nie konwaliduje wadliwości regulacji, a przeciwnie, powoduje dodatkowe naruszenie zasad stanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Akt ten, jako akt prawa miejscowego, musi bowiem spełniać podstawowe zasady stanowienia prawa powszechnie obowiązującego.

Od organu stanowiącego prawo miejscowe należy wymagać, by stanowione przez niego regulacje spełniały warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Obejmuje to także zakaz wprowadzania norm ustalających (lub choćby sugerujących) inny charakter prawny czynności podejmowanych w ramach procedury kształtowanej danym aktem prawnym. Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowany przepis uchwały nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, ponieważ posługuje się pojęciem niedookreślonym „chwilowej”. Nie jest możliwe obiektywne stwierdzenie, że dane zdarzenie ma charakter chwilowy, ponieważ użyte określenie czasu ma charakter niewymierny (nie dający się przedstawić za pomocą jednostek miar, w tym sekund będących podstawową jednostką Międzynarodowego Układu Jednostek Miar SI), a różnice w subiektywnym rozumieniu „chwili” nie pozwalają na obiektywizację tego pojęcia.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do wprowadzenia w błąd adresatów tego przepisu.

Powyższe uwagi zyskują na znaczeniu w kontekście art. 10 ust. 2a w związku z ust. 2 ustawy, który łączy obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Oznacza to, że za niedopełnienie omawianego obowiązku właściciel psa może zostać ukarany karą grzywny. Nie można przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyzności i jasności.

Niedopuszczalne jest również wprowadzanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach obowiązku posiadania przez psa kagańca w środkach komunikacji zbiorowej. Przepisy powszechnie obowiązujące odnoszące się do regularnego przewozu osób może – na mocy art. 15 ust. 5 i 6 Prawa przewozowego – wprowadzać, odpowiednio, organ stanowiący gminy, powiatu i województwa, w zależności od tego czy jest to gminny, powiatowy, czy wojewódzki przewóz osób.

Po pierwsze zatem, organ stanowiący gminy nie jest kompetentny do wprowadzania regulacji odnoszących się do spraw porządkowych w innym niż gminny transporcie zbiorowym, po drugie zaś, nawet w odniesieniu do komunikacji zbiorowej normy stanowić może jedynie w aktach podejmowanych na podstawie art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego.

Wprowadzenie takiego zakresu przedmiotowego omawianej regulacji powoduje, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w tym zakresie norm do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Organ nie może dowolnie zamieszczać w ramach jednego aktu prawnego treści, które musi bądź może uregulować na podstawie normy kompetencyjnej do wydania innego aktu prawnego.

Jeżeli ustawodawca zamieszcza w ustawie podstawę prawną do wydania aktu prawa miejscowego ustalającego obowiązki jakiegoś zachowania w określonych miejscach (tu: środkach komunikacji zbiorowej), to wyłącza tym samym kompetencję do regulowania spraw w akcie o charakterze ogólnym, odnoszącym się do zachowań na obszarze całej gminy. Nie można regulować danej materii w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku, jeśli istnieje delegacja ustawowa do uregulowania danej kwestii w akcie prawa miejscowego odnoszącym się do określonego zakresu spraw. Kompetencja z art. 4 ustawy ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, dające podstawę do normowania danej kwestii w innym akcie, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (porównaj: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r., II SA/Po 66/05, CBOSA). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach nakazu posiadania przez psa kagańca w środkach komunikacji zbiorowej.

7. W § 22 ust. 4 pkt 5 uchwały właścicieli psów zobowiązano z kolei do „nie wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., chyba, że regulamin nieruchomości stanowi inaczej. Postanowienie to nie dotyczy osób korzystających z pomocy psów przewodników”. Natomiast w § 22 ust. 4 pkt 2 i 3 ustalono, że: „Zabrania się: [...] 2) wprowadzanie zwierząt na place zabaw dla dzieci, tereny sportowe, place targowe, 3) wprowadzanie zwierząt do sklepów, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek i innych obiektów użyteczności publicznej (nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z opieki psa)”.

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 prowadziłyby 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/Ol 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 § 22 ust. 5 pkt 3 uchwały we fragmencie „(nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z opieki psa)” oraz § 22 ust. 4 pkt 5 uchwały odnoszącego się do 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 § 22 ust. 5 pkt 3 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.

8. W § 22 ust. 6 uchwały określono, że: „Osoby utrzymujące jako zwierzęta domowe gołębie, poza wymaganiami określonymi w ust. 1 i 3 muszą dodatkowo spełniać wymagania: 1) utrzymywanie gołębi nie może być prowadzone w budynkach wielorodzinnych oraz w miejscach wspólnego użytku, 2) odległość gołębników od okien i drzwi sąsiednich budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej nie może być mniejsza niż 15 m, z zastrzeżeniem pkt 5, 3) odległość gołębników od zakładów służby

zdrowia, zakładów oświatowo-wychowawczych, wytwórni oraz przetwórni artykułów spożywczych, zakładów zbiorowego żywienia, obiektów o charakterze wypoczynkowym, obiektów kultu religijnego oraz terenów sportowych i rekreacyjnych nie może być mniejsza niż 200 m, 4) odległość gołębników od granicy działki sąsiedniej nie może być mniejsza niż 7,5 m, z zastrzeżeniem pkt 5, 5) dopuszcza się zmniejszenie odległości, o których mowa w pkt 2 i pkt 4 w przypadku uzyskania zgody właścicieli sąsiednich posesji, 6) zakazuje się utrzymywania gołębi na osiedlach mieszkaniowych z zabudową wielorodzinną oraz na osiedlach domków jednorodzinnych w zabudowie szeregowej”.

Tymczasem, przyjmując – zgodnie z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt – że zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza, należy stwierdzić, że gołębie nie są zwierzętami domowymi. Tym samym regulacja w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa wynikające z przekroczenia kompetencji prawodawczej. Stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w ogóle nie pozwala na regulowanie kwestii dotyczących utrzymywania gołębi, gdyż gołębie nie mogą zostać uznane ani za zwierzęta gospodarskie, ani za zwierzęta domowe, było już niejednokrotnie podzielane przez sądy administracyjne (wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., II OSK 2746/13, LEX nr 1450914; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2013 r., II SA/Op 432/13, LEX nr 1417622; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2023/12, LEX nr 1291953; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08, LEX nr 597454).

9. Na mocy § 23 ust. 5 pkt 3 uchwały zabrania się: „utrzymywania zwierząt gospodarskich na obszarze zwartych terenów, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe”.

W cytowanym przepisie posłużono się sformułowaniem „zwartych terenów”, które trzeba uznać za pojęcie nieostre, nie posiadające jednoznacznej denotacji, ani w języku potocznym, ani w języku prawnym. Pojęcie takie nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, o którym – z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – mowa była w punkcie 6 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy zatem wskazać, że wprowadzenie pojęcia niedookreślonego „zwartych” terenów w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP.

10. W § 23 ust. 6 uchwały ustalono, dla określonych terenów, warunki dopuszczenia utrzymania zwierząt, wśród których znalazły się odległość minimalna między budynkiem mieszkalnym lub miejscem użyteczności publicznej a obiektem lub klatką ze zwierzętami oraz odległość minimalna między budynkiem mieszkalnym lub miejscem użyteczności publicznej a ogrodzeniem hodowli (pkt 4). Jednocześnie w § 23 ust. 7 postanowiono, że: „Dopuszcza się zmniejszenie tych odległości w przypadku uzyskania przez właściciela hodowli zgody wszystkich współlokatorów budynku, w którym zamieszkuje oraz zgody wszystkich lokatorów budynków sąsiednich, jeżeli hodowla narusza normy odległości”.

Tymczasem, art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach upoważnia do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Oznacza to, że podjęcie § 23 ust. 7 uchwały przez organ stanowiący gminy narusza podstawowe zasady jego działania. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działania organów władzy publicznej muszą być bowiem dokonywane na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta została podkreślona w odniesieniu do stanowienia aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – musi następować na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, muszą zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej. Uzależniając możliwość realizacji określonych norm powszechnie obowiązującą uprawnień adresata aktu od uzyskania zgody podmiotów takich jak: współlokatorzy budynku, w którym zamieszkuje oraz lokatorzy budynków sąsiednich przekroczono ustawową kompetencję prawodawczą. Dla uzasadniania powyższego stanowiska powołać należy argumenty przedstawione w punkcie 2 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przede wszystkim należy pamiętać, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego, który swoimi postanowieniami wiąże właścicieli nieruchomości (i osoby posiadające

do nich inny tytuł prawny), a także organy administracji publicznej. Postanowienia uchwały mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Jak już podkreślano wcześniej, organ stanowiący gminy nie może zatem wprowadzać do uchwały postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażania zgody na odstępowanie od ustaleń w tej uchwale zawartych.

Co więcej, wskazana regulacja stanowi swoistą subdelegację. Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być zaś przez organ stanowiący gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, gdy brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie norm obowiązujących na mocy uchwały. Kwestionowane postanowienia uchwały kreują zaś stan prawny, w którym o ostatecznym kształcie obowiązujących norm decydować mogą lokatorzy określonych budynków, którzy są jednymi z adresatów tego regulaminu. Jest to nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Niedopuszczalne jest takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczenia w treści aktu prawa miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażenia zgody) przez inny podmiot. Wykluczone jest posługiwanie się normami otwartymi, pozwalającymi jakimkolwiek podmiotom na uzgadnianie odstępowania od postanowień aktu.

Jako argument dodatkowy wskazać można także, że § 23 ust. 7 uchwały dopuszczając możliwość zmniejszenia odległości, o których mowa w § 23 ust. 6, nie wyznacza w tym zakresie żadnych limitów. Teoretycznie istnieje więc możliwość nieograniczonego zmniejszania tych odległości. Taki stan może być zaś sprzeczny z § 4 do § 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r., poz. 81).

II. W sposób wadliwy sformułowano również tytuł rozdziału 5 uchwały, choć naruszenie prawa ma w tym przypadku charakter nieistotny. Rozdział ten zatytułowano: „Inne wymagania wynikające z Planu gospodarki odpadami dla Województwa Opolskiego na lata 2015-2017”, podczas gdy uwzględniane w uchwale wymagania muszą pochodzić z planu właściwego dla Województwa Dolnośląskiego, a więc uchwalonego uchwałą nr XXIV/616/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012.

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