



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3041

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.45.12.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

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**

uchwały nr XI/60/2015 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji z dnia 29 maja 2015 r. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki podjęła uchwałę nr XI/60/2015 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2015 r., przekazana pismem z dnia 3 czerwca 2015 r. (znak pisma: OR – 0711.11.14).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b w związku art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), a także § 119 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

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. 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.

Tymczasem w § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: „Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń niezwłocznie po ich powstaniu, z chodników położonych wzdłuż nieruchomości – w części która służy do użytku publicznego; przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 przepisem 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. Zatem już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Rada zatem w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte już zapisami ustawy.

Ponadto Rada regulując obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone wzdłuż nieruchomości, a także wprowadzenie terminu realizacji obowiązku – „niezwłocznie po ich powstaniu, dodatkowo w ust. 2 uściślając, że „przez niezwłoczne uprzątnięcie należy rozumieć usunięcie w dniu powstania zanieczyszczeń”. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13, w których podkreślono, że: „zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach 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. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne”.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że należy 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.

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.

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 uchwały. Z kolei stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pociąga za sobą obowiązek stwierdzenia nieważności również pozostałych ustępów tego paragrafu ze względu na bezpośrednie ich powiązanie z ust. 1.

Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość § 5 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr XI/63/2015 nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Nieunormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

Ponadto w trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru zauważył poniższe naruszenia prawa.

W § 5 ust. 3 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że likwidowanie śliskości lodu powinno być realizowane przy użyciu piasku oraz innych stosownych środków.

Obowiązek likwidowania śliskości w żaden sposób nie mieści się w kompetencji na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Równocześnie likwidacja śliskości nie jest obowiązkiem w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/OI 145/11, CBOSA).

Zgodnie z § 7 ust. 12 przedmiotowej uchwały: „Pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów muszą być poddawane systematycznemu myciu na zewnątrz oraz co najmniej dwukrotnemu w ciągu roku myciu wewnątrz i dezynfekcji (w miesiącach: kwiecień i październik) co realizuje przedsiębiorca wyłoniony w drodze przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na własny koszt”. Następnie w § 7 ust. 13 Rada postanowiła, że: „Przedsiębiorca wyłoniony w drodze przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych odpowiada za utrzymanie pojemników we właściwym stanie technicznym i estetycznym, a w przypadku ich trwałego uszkodzenia zobowiązany jest do ustawienia nowych pojemników”.

W kontekście przytoczonego uregulowania kwestionowanej uchwały, należy zauważyć, że w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, określa ona zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Tylko właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy właścicielem nieruchomości w jej rozumieniu jest także współwłaściciel, użytkownik wieczysty oraz jednostka organizacyjna i osoba posiadająca nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inny podmiot władający nieruchomością. Ustawa w art. 5 ust. 2-4 nakłada również obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku na podmioty wymienione w tym artykule, a więc zarząd drogi.

Tymczasem Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie zapisami § 7 ust. 12 we fragmencie „co realizuje przedsiębiorca wyłoniony w drodze przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na własny koszt” oraz § 7 ust. 13 wprowadza uregulowania odnoszące się wprost do podmiotów nieobjętych regulacją opartą na art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Jak bowiem podkreślono powyżej, ustawa wprost wskazuje zakres podmiotowy jej stosowania. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że kompetencja Rady do określania obowiązków w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Kamieniec Ząbkowicki ogranicza się jedynie do właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy. Tym samym nie sposób uznać za prawidłowe i dopuszczalne w obowiązującym stanie prawnym nałożenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nakazów i obowiązków w stosunku do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Takie bowiem zapisy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Stanowisko organu nadzoru potwierdzają również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07, oraz w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13.

Ponadto należy wskazać, że materia objęta przytoczonymi zapisami uchwały dotyczy kwestii faktycznego wykonywania usług świadczonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zatem w tym kontekście należy mieć na uwadze, że ustawodawca w art. 6d ust. 4 ustawy wskazał w zakresie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na potrzebę określenia na etapie

postępowania przetargowego szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Ponadto gmina jest zobowiązana do podpisania z wyłonionym w drodze przetargu podmiotem umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Tak więc wszelkie szczegółowe wymagania dotyczące wykonywania usługi przez wybrany podmiot powinny się znaleźć w stosownej umowie zawartej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

W tym miejscu warto przywołać treść przepisu art. 6r ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”. Działając na podstawie przywołanego powyżej przepisu rada może pokrywać koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Jednak nawet w sytuacji, kiedy zadanie to, w imieniu gminy, realizuje przedsiębiorca wyłoniony w drodze przetargu, brak jest po stronie organu wykonawczego gminy kompetencji do regulowania zakresu obowiązków podmiotu zewnętrznego realizującego warunki zawartej umowy w regulaminie utrzymania czystości i porządku, którego adresatem są właściciele nieruchomości.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż w § 7 ust. 12 oraz § 7 ust 13 załącznika do uchwały Rada podłużyła się zwrotami nieostrymi i nieprecyzyjnymi, tj. „systematycznemu myciu” oraz „właściwym stanie technicznym i estetycznym”.

Pojęciami nieostrymi i nieprecyzyjnymi Rada Gminy posłużyła się ponadto w § 8 pkt 4 lit. b, stanowiąc, że: „odpady nieselekcjonowane odbierane są w mieście, dla budownictwa zwartego, osiedlowego i jednorodzinnego w cyklu tygodniowym (...)”. Brak definicji budownictwa zwanego czy osiedlowego uniemożliwia prawidłowe wykonywanie postanowień uchwały. Należy zauważyć, że na podstawie powyższego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, które budownictwo w gminie należy zakwalifikować do budownictwa zwanego czy osiedlowego. Także w § 9 ust. 2 użyto sformułowania nieprecyzyjnego – „systematycznego ich opróżniania”, które nie pozwala określić z jaką częstotliwością opróżnianie powinno następować.

Jako, że wspomniane wyżej pojęcia są pojęciami nieostrymi, nie mogą stanowić zatem elementów prawidłowo skonstruowanego Regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać 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). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por.: 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). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Wspomniane przepisy uchwały niewątpliwie naruszają zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że

o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Zgodnie z § 10 analizowanej uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki: „Na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi (np. spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe), zasady utrzymania czystości i porządku powinny być zgodne z przepisami niniejszego regulaminu”.

W kontekście powyższego zapisu uchwały należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów akty prawa miejscowego są powszechnie obowiązującym prawem na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stąd niekwestionowany obowiązek przestrzegania regulacji aktów prawa miejscowego przez podmioty na terenie obszaru, którego dotyczą.

Mając na uwadze powyższe, należy wyprowadzić wniosek, że brak po stronie Rady Gminy kompetencji do nakładania obowiązku zachowania zgodności aktów wewnętrznych z uchwałą w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku, gdyż taki obowiązek wynika wprost z przepisów prawa.

W rozdziale 5 analizowanej uchwały Rada Gminy uregulowała maksymalny poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania.

Regulacje te wprowadzone są do uchwały bez podstawy prawnej. Artykuł 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o czystości i porządku w gminach, zobowiązujący Radę do ujęcia w regulaminie czystości i porządku w gminie maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów, został uchylony przez art. 1 pkt 7 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.) i przestał obowiązywać z dniem 1 lipca 2012 r. Tym samym Rada utraciła upoważnienie do regulacji tej materii w regulaminie czystości i porządku w gminie.

Na podstawie § 14 ust. 1 przedmiotowej uchwały wprowadzono regulację, zgodnie z którą: „Na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu”.

Nakazy wyprowadzania psów tylko na smyczy i w kagańcu w sposób istotny naruszają prawo. W uchwale dokonano zróżnicowania sytuacji właścicieli psów z uwzględnieniem tego, czy psy te należą do rasy psów dużych. Rozróżnienie takie nie ma oparcia w prawie, a zatem jest niedopuszczalne. Brak w obowiązującym porządku prawnym definicji rasy psów dużych, a tym samym brak możliwości obiektywnego zakwalifikowania psa do wskazanej kategorii. Dodatkowo jego wprowadzenie powoduje ograniczenie do bliżej nieokreślonej kategorii psów obowiązków wyposażenia w kaganiec i prowadzenia w kagańcu. Do wszystkich psów odnosi się jednak obowiązek prowadzenia na uwięzi. Wskazanie zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych – ze względu na cechy osobnicze psów – nie prowadzi zatem do usunięcia wadliwości polegającej na kategoriycznym przypisywaniu odpowiedzialności 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 cierpienia człowieka, ale w ogóle wszystkich istot żywych, a część przedstawicieli świata nauki humanitarną ochronę zwierząt zalicza do prawa ochrony środowiska. W art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zwierzę zostało uznane za istotę żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia, któremu człowiek winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Słownik pojęć ustawy o ochronie zwierząt definiuje „humanitarne traktowanie zwierząt”, jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt).

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

Należy 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.

Paragrafem 14 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „W przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych lub gastronomicznych”.

Natomiast ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania psów i innych 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 oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13), 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. 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. Niedopuszczalne jest natomiast

wprowadzanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku regulacji obejmujących obiekty prywatne. Nie jest bowiem rolą organu stanowiącego gminy ingerowanie w prawa właścicieli obiektów niebędących miejscami użyteczności publicznej, do swobodnego określenia, czy pozwalają oni na wprowadzanie zwierząt domowych na teren ich nieruchomości.

W § 17 ust. 2 Rada Gminy wskazała, że koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.

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

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*