



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 lipca 2015 r.

Poz. 3295

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.8.7.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 lipca 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 VIII/54/15 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolków.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Bolkowie na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) - zwana dalej „ustawą”, podjęła uchwałę Nr VIII/54/15 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolków – zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w związku z § 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., poprzez brak regulacji obligatoryjnego elementu Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolków.

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 6c ust. 2 uchwały,
- § 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 6 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. d uchwały we fragmencie: *jeżeli został zgłoszony w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z istotnym naruszeniem art. 6o ust. 1 ustawy,*
- § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 oraz art. 6r ust. 3 ustawy,
- § 11 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 12 zdanie drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 14 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,

- § 15 uchwały we fragmencie: *w szczególności* z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 15 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy,
- § 15 pkt 6-9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.),
- § 16 ust. 4 uchwały we fragmencie: *w ilości nie przekraczającej limitów określonych w WPGO* z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 oraz art. 6r ust. 3a ustawy,
- § 19 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy,
- § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały we fragmencie: *rasy nie uznanej za agresywną* z istotnym naruszeniem art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.),
- § 20 ust. 5 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy,
- § 22 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 oraz art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy,
- § 25 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 ze zm.) oraz art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt,
- § 27 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy.
- § 29 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy.

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, 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 winny 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) uprzatanie 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 Miejskiej. 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. Organ 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 Miejska w Bolkowie w § 4 ust. 1 uchwały postanowiła tymczasem, że *właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pojazdów oraz pieszych, a także podjęcie działań mających na celu usunięcie zgromadzonych zanieczyszczeń. Piasek zużyty do ograniczenia śliskości chodnika należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania.*

Należy wskazać, że zgodnie z dyspozycją 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 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. Tak więc już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa powyższy obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte zapisami ustawy. Ponadto Rada regulując powyższe obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki przylegające bezpośrednio do nieruchomości. 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.

Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego chodnika położonego wzdłuż nieruchomości stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy. Wymaga także zauważenia, że skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania i modyfikowania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy ( vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

Warto w tym miejscu również wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz wyrok 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 z nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne.*

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie o nieważności § 4 ust. 1 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Analizując wskazaną wyżej wadliwość § 4 ust. 1 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Bolkowie 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 niewypelnienie 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” 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.

Ponadto przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało także inne istotne naruszenia przepisów prawa przez poszczególne uregulowania uchwały.

1.

W § 1 uchwały Rada wprowadziła katalog definicji. W ust. 2 pkt 7 tego przepisu zdefiniowała pojęcie nieruchomości niezamieszkałych jako obiekty i tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą, handlową, usługową, żłobki, przedszkola, szkoły, ogrody działkowe, targowiska, cmentarze oraz pozostałe obiekty użyteczności publicznej. Wskazać należy, że ustawa nie operuje wprost tym zdefiniowanym w uchwale pojęciem. Jedynie w art. 6c ust. 2 ustawodawca posługuje się terminem nieruchomości, na których nie zamieszkuje mieszkańcy. Poza wskazanym przepisem ustawa nie wyjaśnia, w jaki sposób należy pojęcie "nieruchomości niezamieszkałe" rozumieć. W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy. Poza tym w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego: jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w tekście prawnym należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego.

Dodatkowo wskazać trzeba na stosowne przepisy rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 146 załącznika do rozporządzenia *1. w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. 2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym.* Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. I wreszcie w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Z uwagi na powyższe uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały.

2.

W przepisie § 2 pkt 2 uchwały normodawca lokalny postanowił, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez *oczyszczanie silnie zabrudzonych tworzyw sztucznych i opakowań. Opróżnione opakowania należy, jeżeli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść lub złożyć na płasko przed włożeniem do worka lub pojemnika.*

Należy podkreślić, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, jakie zasady powinny się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Zdaniem organu nadzoru, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które nakazywałyby konieczność oczyszczania czy zgniatania odpadów opakowaniowych. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem do określania formy w jakiej dokonywać się będzie obróbka odpadów (np. poprzez zgniatanie). Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13). Wskazane uregulowanie uchwały nie znajduje także uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, na podstawie którego należy określić wymagania dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, a tym samym wykracza poza zakres delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 527/13). Kompetencje Rady Gminy wynikające z ww. przepisu nie mogą być bowiem interpretowane rozszerzająco.

Ponadto kwestie ewentualnego przekształcania odpadów reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.). Art. 105 tej ustawy stanowi, że: *1. Odpady przed umieszczeniem na składowisku odpadów poddaje się procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub*

biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których proces przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, nie doprowadzi do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1. Jak wynika zatem z brzmienia ust. 2 art. 105 ustawy o odpadach poddanie procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego odpadów przed umieszczeniem ich na składowisku nie zawsze jest obowiązkowe. Natomiast z treści przepisu § 2 pkt. 2 uchwały wynika, iż nałożony tam obowiązek określonego zachowania się ma charakter generalny, a jedyny dopuszczony wyjątek związany jest z ograniczeniami technicznymi (jeżeli rodzaj materiału na to pozwala).

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 2 pkt 2 uchwały.

3.

W § 5 ust. 1 Rada określiła, że do zbierania odpadów na terenie gminy przewidziane są:

- 1) worki o pojemności 60l, 120l, 150l, 160l, 180l, 210l,
- 2) kosze uliczne o pojemności od 10 do 50l,
- 3) pojemniki na odpady o pojemności 60l, 80l, 110/120 l, 240l i 1100 l,
- 4) kontenery o pojemności 2,5m<sup>3</sup> i od 5,5m<sup>3</sup> do 10m<sup>3</sup>,
- 5) inne pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych.
- 6) przydomowe kompostowniki.

Należy stwierdzić, że w § 5 ust. 1 pkt 5 organ stanowiący gminy posłużył się zwrotem nieostrym i nieprecyzyjnym, tj. inne pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych.

Po pierwsze należy wskazać, że taki sposób zredagowania przedmiotowego przepisu stanowi nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ustawodawca nakazuje bowiem normodawcy lokalnemu do wskazania w regulaminie konkretnych rodzajów pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Rada natomiast, używając zwrotu inne pojemniki, wprowadziła kategorię bliżej nieokreślonych pojemników innych niż wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 1-4 i 6.

Podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała jest 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 (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). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji 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 pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Podobnego rodzaju naruszenia prawa, poprzez użycie zwrotu nieostrego, dokonała Rada także w regulacji §11 ust. 1 uchwały, który brzmi: *Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników do zbierania odpadów w należytym stanie sanitarnym*. Regulacji tej nie sposób pogodzić z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, w której ustawodawca nakazuje organowi stanowiącemu gminy określenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku konkretnych wymogów dotyczących stanu sanitarnego pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Zgodnie z intencją ustawodawcy to właśnie Rada w regulaminie utrzymania czystości i porządku powinna skonkretyzować "odpowiedni" stan sanitarny tych pojemników.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 5 ust. 1 pkt 5 i §11 ust. 1 uchwały.

4.

W § 6 uchwały Rada określiła zestawy pojemników do zbierania odpadów. W pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. d przedmiotowego przepisu dla budynków w zabudowie jednorodzinnej na nieruchomościach zamieszkałych i nie zamieszkałych oraz dla budynków w zabudowie wielorodzinnej na nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych wskazała *kompostownik na odpady zielone (zapewniający prawidłowy proces kompostowania odpadów warunkach tlenowych w okresie całego roku) – jeżeli został zgłoszony w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*.

Powyższe normy, we fragmencie wprowadzającym warunek korzystania z kompostownika na odpady zielone w postaci jego zgłoszenia w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami zielonymi stanowią naruszenie art. 60 ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem: *W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionej wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze*.

Z powyższego wynika, że w razie braku deklaracji bądź uzasadnionej wątpliwości co do podanych w niej danych, to na wójcie (burmistrzu, prezydencie) spoczywa ciężar oszacowania faktycznej ilości przekazywanych odpadów. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w Regulaminie powyższych regulacji. Tak przyjęta regulacja prowadziłaby do sytuacji, w której brak aktywności adresata uchwały, w zakresie złożenia oświadczenia o zagospodarowaniu odpadów w kompostowniku, zwalniałaby wójta (burmistrza, prezydenta) z obowiązku uwzględnienia w dokonanym szacunku możliwości prowadzenia kompostownika przez właściciela nieruchomości. Powyższe oznaczałoby pozbawienie adresata takiej decyzji możliwości dochodzenia w postępowaniu administracyjnym swoich interesów, poprzez wykazanie, że ilość przekazywanych odpadów należy pomniejszyć o odpowiednią ilość odpadów biodegradowalnych, które podlegają zagospodarowaniu w kompostowniku.

Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Organ stanowiący gminy nie jest zatem uprawniony do wprowadzania unormowań, które ograniczałyby możliwość korzystania z odpowiednich środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie natomiast z art. 77 § 1 Kodeksu: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Powyższe prowadzi do wniosku, że nieuprawnione jest wprowadzenie przez organ stanowiący gminy swoistych „uproszczeń” w postępowaniu dowodowym, zwalniających wójta z obowiązku oparcia danego rozstrzygnięcia indywidualnego o wyczerpujące i rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. d uchwały we fragmencie *jeżeli został zgłoszony w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*.

5.

Rada Miejska w Bolkowie w § 9 uchwały ustaliła, że *Dla nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, właściciel nieruchomości może korzystać z opłaty ryczałtowej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ramach opłaty ryczałtowej usługa odbioru odpadów będzie świadczona tylko we wskazanym okresie ich wytwarzania*.

Należy stwierdzić, że powyższa kwestia leży poza kompetencją Rady, wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił bowiem w tych przepisach Rady do przyznawania w regulaminie czystości

i porządku uprawnień właścicielom nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe do korzystania z opłaty ryczałtowej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kwestię takiej opłaty ryczałtowej uregulował natomiast w art. 6j ust. 3b ustawy, w którym czytamy: *w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.* Należy zauważyć, że zawarte w powyższym przepisie upoważnienie dla rady gminy ma charakter obligatoryjny, zupełnie bezprzedmiotowe jest więc przyznawanie przez Radę możliwości korzystania z takiej formy opłaty, skoro z woli samego ustawodawcy organ stanowiący gminy przedmiotową ryczałtową stawkę opłaty musi uchwalić.

W drugim zdaniu kwestionowanego § 9 uchwały Rada określiła częstotliwość świadczenia usługi odbioru odpadów w ramach opłaty ryczałtowej (tylko we wskazanym okresie ich wytwarzania). Wskazać należy, że taki zapis również pozostaje poza kompetencją organu stanowiącego gminy, wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że kwestia ta powinna być uregulowana w akcie prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, który stanowi, że *Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.* W uchwale Nr VIII/55/15 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów sprawa częstotliwości świadczenia usługi odbioru odpadów w ramach opłaty ryczałtowej nie została uregulowana.

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności §9 uchwały.

6.

Normodawca lokalny w przepisie §12 zdanie drugie uchwały postanowił, że *mieszkańcy gminy oraz osoby przebywające na jej terenie zobowiązani są do korzystania z koszy ulicznych lub w przypadku ich braku zabierania odpadów ze sobą.*

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazana regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy i wprowadzona została do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy. W zakres ten w żaden sposób nie wpisuje się nałożenie na mieszkańców gminy oraz na osoby przebywające na jej terenie obowiązku korzystania z koszy ulicznych lub w przypadku ich braku zabierania odpadów ze sobą.

W ocenie organu nadzoru również dyspozycja § 22 uchwały przekracza zakres kompetencji Rady. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że obowiązek usunięcia padłych zwierząt spoczywa na właścicielach zwierząt, właścicielach nieruchomości – w przypadku zwierząt bezpańskich, padłych na terenie ich nieruchomości, gminie – w pozostałych przypadkach. Ustęp 2 z kolei traktuje o tym, że padłe zwierzęta domowe należy przekazać do unieszkodliwiania przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie. Należy podkreślić, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach w świetle przepisów art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy nie obejmuje kwestii usuwania padłych zwierząt domowych. Problematykę tę reguluje natomiast art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.), który stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Należy również zaznaczyć, że przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460) wskazują na obowiązek zarządcy drogi do usuwania zwłok zwierzyny z drogi i pasa drogi. Zgodnie z art. 20 pkt 4 teże ustawy, do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników (...). Szczegółowy katalog czynności, przez które wykonuje się obowiązek utrzymania drogi zawarty został w art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych. Czynności te obejmują wykonywanie robót porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu (...). Usunięcie zwłok zwierząt z drogi lub pasa drogowego należy uznać niewątpliwie za czynność zmierzającą do zwiększenia bezpieczeństwa



ruchu. Ponadto dodać należy, że Rada Miejska w Bolkowie w § 22 ust. 1 pkt 2 uchwały ustanowiła w stosunku do właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia padłych na terenie ich nieruchomości zwierząt bezpańskich. Należy stwierdzić, że treść tego przepisu uchwały stoi w sprzeczności z dyspozycją normy ustawowej, tj. art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy, który stanowi, że gminy w szczególności *zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie.*

Przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy jest również przepis § 27 uchwały, w którym czytamy: *1. Padłe zwierzęta gospodarskie należy przekazać do unieszkodliwienia przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie. 2. Obowiązek usunięcia padłych zwierząt gospodarskich spoczywa na właścicielu zwierząt.* Powyższych obowiązków nie sposób pogodzić z ustawowym wymogiem (art. 4 ust. 2 pkt 7) określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Podobnie regulacja § 29 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy i wprowadzona została do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. W przepisie tym Rada postanowiła, że *zabrania się uszkodzania pni drzew, elewacji budynków, wiat przystankowych i innych obiektów stanowiących własność komunalną poprzez zamieszczanie ogłoszeń, plakatów, reklam, pisanie hasel lub wykonywanie rysunków.*

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4) ustawy i stanowić obowiązków dla mieszkańców gminy oraz osób przebywających na jej terenie ponad granice ustawowe.

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

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

7.

Unormowaniami § 14 ust. 5 uchwały oraz § 15 pkt 5 uchwały Rada Miejska w Bolkowie wprowadziła obowiązki adresowane do przedsiębiorców. W § 14 ust. 5 uchwały ustaliła, że *Odpady komunalne należy odbierać w godzinach 6.00 – 22.00.* W § 15 pkt 5 uchwały ustanowiła z kolei *zakaz odbierania i transportu odpadów zbieranych selektywnie w sposób umożliwiający ich zmieszanie z innym rodzajem odpadów zbieranych selektywnie.*

Należy stwierdzić, że ustanawiając powyższe przepisy Rada przekroczyła zakres swojego upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią realizację dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, tj. wskazania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Należy jednak zauważyć, że z treści przepisu ustawowego wynika, że normy regulaminu dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości adresowane są do właścicieli nieruchomości, a nie do przedsiębiorców świadczących usługi odbierania i transportu tych odpadów i nieczystości. Ponadto słusznym jest zauważenie, że materia objęta § 14 ust. 5 i § 15 pkt 5 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.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 14 ust. 5 oraz § 15 pkt 5 uchwały.

8.

W §15 uchwały normodawca lokalny postanowił: *Mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku zabrania się w szczególności:*

1. *umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne mebli i ich części oraz innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych pochodzących z remontów, śniegu, lodu, gorącego popiołu, żużlu, leków i chemikaliów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów, zużytych opon oraz odpadów zielonych,*

2. *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, wymagających zawarcia odrębnej umowy (min. Odpadów medycznych, opakowaniowych, przemysłowych itp.),*

3. *umieszczania w pojemnikach i workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów innych niż te, na jakie przeznaczony jest pojemnik lub worek,*

4. *magazynowania na terenie nieruchomości odpadów poza wyznaczonymi do tego miejscami,*

5. *odbierania i transportu odpadów zbieranych selektywnie w sposób umożliwiający ich zmieszanie z innym rodzajem odpadów zbieranych selektywnie (patrz punkt 7 niniejszego rozstrzygnięcia),*

6. wywożenia i wysypywania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (tworzenia tzw. dzikich wysypisk),

7. zakopywania odpadów,

8. wykorzystania nieczynnych studni do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych, wód opadowych, nawozów naturalnych,

9. odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odcieków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe oraz do kanalizacji sanitarnej.

W §15 uchwały Rada Miejska w Bolkowie mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku wprowadziła katalog zakazów, posługując się przy tym zwrotem „w szczególności”. Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w § 15 uchwały zakazy mające na celu utrzymanie czystości i porządku, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada zobowiązana jest do określenia tego sposobu kompletnie i wyczerpująco. Zamieszczenie w uchwale zapisu „w szczególności”, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym 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 sposobu pozbywania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja § 15 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej

się wyprowadzić z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy (w zw. z art. 4 ust. 1 tej ustawy), gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W tym miejscu na uwagę zasługuje fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 80/13), który odnosi się wprawdzie do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak znajdzie zastosowanie także w rozpatrywanej tu sprawie - „*Użycie wyrażenia "w szczególności" może stworzyć – zwłaszcza w działaniach organu wykonawczego – problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowy, nieprzewidziany przez Radę Miasta sposób realizacji zadań odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można go ująć w niezamkniętym zbiorze "w szczególności". Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący – po użyciu określenia "w szczególności" i wskazaniu kilku przykładowych sposobów realizacji programu – powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu.*”

Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 15 uchwały we fragmencie: *w szczególności*.

W ocenie organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę w § 15 pkt 6-9 stanowią modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym są przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy. Zakazane działania wyszczególnione w kwestionowanych przepisach uchwały są już penalizowane przepisem art. 183 § 1 Kodeksu karnego, który brzmi: *Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5*. Nietrudno zauważyć, iż zakres normowania cytowanego wyżej przepisu ustawowego jest znacznie szerszy niż zakres normowania przepisów § 15 pkt 6-9 uchwały.

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

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

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały.

9.

W § 16 ust. 4 uchwały Rada nałożyła na właścicieli obowiązek polegający na tym, iż *odpady z remontów prowadzonych we własnym zakresie należy zbierać w workach lub kontenerach wynajętych od przedsiębiorcy odbierającego odpady lub oddawać do PSZOK w ilości nieprzekraczającej limitów określonych w WPGO.*

Nałożenie na właścicieli nieruchomości przez organ stanowiący gminy obowiązku zbierania odpadów z remontów prowadzonych we własnym zakresie w workach lub kontenerach wynajętych od przedsiębiorcy odbierającego odpady lub oddawania do PSZOK jest zgodne z dyspozycją ustawodawcy, który w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nakazuje normodawcy lokalnemu uregulowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Zupełnie inaczej ma się jednak rzecz z nałożeniem obowiązku zbierania lub oddawania do PSZOK wyżej wymienionych odpadów w ilości nieprzekraczającej limitów określonych w Wojewódzkim Programie Gospodarki Odpadami. Po pierwsze, norma ta została podjęta przez Radę bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestia ta mogła być natomiast uregulowana przez Radę Miejską w Bolkowie w akcie prawa miejscowego traktującym o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a podjętym na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepis art. 6r ust. 3a ustawy stanowi bowiem, że: *w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.* Po drugie pamiętać należy, że wojewódzki plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma *charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo.*

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 16 ust. 4 uchwały we fragmencie: *w ilości nieprzekraczającej limitów określonych w WPGO.*

10.

W § 19 uchwały Rada Miejska w Bolkowie postanowiła, że *właściciele nieruchomości w celu ograniczenia możliwości powstania odpadów komunalnych zobowiązani są do minimalizowania używania jednorazowych opakowań (toreb) z tworzyw nie ulegających biodegradacji.*

W ocenie organu nadzoru, analiza treści powyższego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że na jego podstawie został nałożony na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Bolków obowiązek określonego zachowania związanego z gospodarką odpadami komunalnymi. W myśl bowiem tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do minimalizowania używania opakowań jednorazowych.

W kontekście powyższego zapisu uchwały, należy na wstępie zauważyć, że zamieszczono go w Rozdziale 5 zatytułowanym *Inne Wymagania Wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Dla Województwa Dolnośląskiego 2012.* Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy zauważyć, że nie sposób wywieść z nich kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych

i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi mówi się tam jedynie o wspieraniu działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych oraz w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków. Ponadto pamiętać należy, że przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami *ma charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo.* W literaturze również dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Np. zdaniem M. Górskiego, *plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych* (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28). Podobnie uważa A. Barczak, podkreślając, że tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. więcej w: A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ABC 2006). Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionego obowiązku. Problematiczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy został on prawidłowo wykonany.

Wobec powyższego należy uznać regulacje § 19 uchwały jako istotnie naruszającą przepisy prawa.

11.

W Rozdziale VI, w przepisach §20-§ 22 uchwały Rada Miejska w Bolkowie ustaliła obowiązki w stosunku do właścicieli wszystkich zwierząt domowych. W ramach tychże obowiązków w § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały ustanowiono obowiązek właścicieli psów polegający na *dopilnowaniu aby pies wyprowadzany był na uwięzi w obroży, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu, zwolnienie psa, rasy nie uznanej za agresywną, z uwięzi jest możliwe tylko na terenach zielonych o ile nie ma takiego zakazu.*

Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

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

Wyłączenie możliwości stosowania wyjątku zawartego w § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały w odniesieniu do właścicieli psów ras uznanych za agresywne, nawet wtedy, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, łamie zasadę proporcjonalności i z tego względu ta omawiana regulacja uchwały narusza prawo.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały we fragmencie: *rasy nie uznanej za agresywną*.

12.

W przepisie § 20 ust. 5 pkt 3 Rada wprowadziła *zakaz wprowadzania zwierząt na place zabaw, w tym do piaskownic, na plac targowy, miejsca pamięci narodowej, cmentarze, a także do obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, placówek: handlowych, gastronomicznych, kulturalno-oświatowych, opieki zdrowotnej, obiektów szkolnych i sportowych. Zakaz nie dotyczy psów przewodników*.

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 przedmiotowego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wynika kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. 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. Powyższa 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 formułowania 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 utrwalonym orzecznictwie sądów 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 Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12); w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13); w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 492/13); 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, mając na uwadze treść zdania drugiego § 20 ust. 5 pkt 3 uchwały, tj. *zakaz nie dotyczy psów przewodników*, należy zauważyć, że uprawnienia 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 ust. 1 powyższej 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.* Zatem już sam ustawodawca zadbał o dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa.

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.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Bolków. 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 o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 20 ust. 5 pkt 3 uchwały.

13.

W § 25 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Bolkowie ustaliła, że *hodowla gołębi dopuszczona jest w estetycznych, nie stanowiących zagrożeniach gołębnikach, za zgodą administratora nieruchomości i za zgodą właścicieli przyległych posesji.*

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy rada określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W ocenie organu nadzoru, wyżej cytowanym uregulowaniem § 25 ust. 3 uchwały Rada naruszyła art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 ze zm). Przywołany przepis ustawy zawiera bowiem definicję pojęcia zwierząt gospodarskich, wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii, tj.: a) koniowate - zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*), b) bydło - zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*), c) jeleniowate - zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, d) drób, e) świnię (*Sus scrofa*), f) owce (*Ovis aries*), g) kozy (*Capra hircus*), h) pszczołę miodną (*Apis mellifera*), i) zwierzęta futerkowe.

Ponadto zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt przez zwierzęta domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Przy tak określonym pojęciu "zwierzęta domowe" zdaniem organu nadzoru gołębie do nich nie należą. Dlatego też wykowieniem poza ramy wskazanego upoważnienia jest wprowadzenie norm odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy), a dotyczących gołębi. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie *nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi* (sygn. akt II SA/Go 392/08).

W kwestii zaliczenia gołębi do zwierząt domowych, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2746/13 stwierdził, że: *nie sposób uznać aby gołąb (nawet bardzo lubiany przez swego właściciela) mógł być uznany za rodzinnego pupila, zatem nie sposób uznać go za zwierzę domowe.*

Abstrahując od powyższego należy zauważyć, że wymóg uzyskania zgody administratora nieruchomości i właścicieli przyległych posesji na hodowlę gołębi nie ma oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących. Tym samym regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego należy uznać za działanie bez podstawy prawnej.

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności § 25 ust. 3 uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
T. Smolarz