



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 listopada 2015 r.

Poz. 4954

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.124.6.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§7 ust. 8 we fragmencie: "250 kg rocznie" i §8 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: "250 kg rocznie", §9 ust. 1, §12, §14 ust. 2 uchwały we fragmencie: "z uwzględnieniem następujących zasad: 1) psa należy prowadzić na smyczy; 2) psy należące do ras uznawanych za agresywne (...) na smyczy i w kagańcu", §15, §18 i §19 pkt 2-5 uchwały nr VIII/59/2015 Rady Gminy Stoszowice z dnia 14 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 października 2015 r. Rada Gminy Stoszowice podjęła m.in. uchwałę nr VIII/59/2015 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 22 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VIII/59/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §7 ust. 8 we fragmencie: "250 kg rocznie" i §8 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: "250 kg rocznie" uchwały naruszają art. 4 ust. 2 oraz art. 6r ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399); 2) §9 ust. 1 uchwały narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 uchwały; 3) §12 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy; 4) §14 ust. 2 uchwały we fragmencie: "z uwzględnieniem następujących zasad: 1) psa należy prowadzić na smyczy; 2) psy należące do ras uznawanych za agresywne (...) na smyczy i w kagańcu" narusza art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.); 5) §15 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy; 6) §18 uchwały narusza art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 6-9 ustawy; 7) §19 pkt 2-5 uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałą nr VIII/59/2015 Rada Gminy Stoszowice wprowadziła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 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) uprzążanie 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."

Według §7 ust. 8 uchwały: "Odpady wielogabarytowe należy gromadzić w specjalnie do tego celu dostosowanych miejscach na terenie nieruchomości i przekazywać zgodnie z ogłoszonym harmonogramem wywozu. Odpady zielone, odpady ulegające biodegradacji w tym opakowania ulegające biodegradacji, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, przeterminowane leki i chemikalia, odpady budowlane i rozbiórkowe 250 kg rocznie z zadeklarowanej nieruchomości, zużyte baterie i akumulatory, zużyte opony przekazywać do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.". Natomiast według §8 ust. 2 pkt 4 uchwały: "Ustala się następującą częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych: 4) odpady zielone, odpady ulegające biodegradacji w tym opakowania ulegające biodegradacji, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, przeterminowane leki i chemikalia, odpady budowlane i rozbiórkowe 250 kg rocznie z zadeklarowanej nieruchomości, zużyte baterie i akumulatory, zużyte opony przekazywane na bieżąco do punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych,".

Nałożenie na właścicieli nieruchomości przez organ stanowiący gminy obowiązku zbierania i oddawania odpadów budowlanych i rozbiórkowych do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych 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. Podobnie zgodne z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie częstotliwości pozbywania się wskazanej kategorii odpadów poprzez przekazywanie ich do punktu selektywnej zbiórki na bieżąco.

Zupełnie inaczej ma się jednak rzecz z nałożeniem obowiązku zbierania i oddawania do punktu selektywnej zbiórki wyżej wymienionych odpadów w ilości nieprzekraczającej limitu określonego w niniejszym regulaminie. Po pierwsze, norma zawierająca taki limit została podjęta przez Radę bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestia ta mogła być natomiast uregulowana przez Radę 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, który wszedł w życie 1 lutego 2015 r., 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. Uchwała nr XXII/132/2012 Rady Gminy Stoszowice z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów z terenu Gminy Stoszowice nie zawiera stosownych limitów w zakresie ilości odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości przez punkty selektywnej

zbiórki. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87): "Dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 61, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.". Jako, że niedopuszczalne jest nowelizowanie aktu prawa miejscowego utrzymanego czasowo w mocy (bez wyraźnego przepisu ustawowego umożliwiającego takie działania prawodawcze), a art. 11 powyższej ustawy zmieniającej (ani żaden inny przepis) nie przewiduje możliwości nowelizowania aktów czasowo utrzymanych na jego podstawie w mocy, Rada Gminy, chcąc ustanowić ilościowe limity odpadów odbieranych przez punkty selektywnej zbiórki, powinna podjąć nową uchwałę na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy 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. Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyłączenie 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006).

Według §9 ust. 1 uchwały: "Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do odprowadzania nieczystości ciekłych do kanalizacji sanitarnej, w przypadku, gdy odprowadzanie nieczystości ciekłych do kanalizacji sanitarnej nie jest możliwe, nieczystości ciekłe należy gromadzić w szczelnych zbiornikach bezodpływowych lub odprowadzać do przydomowych oczyszczalni ścieków."

Powyższym przepisem dopuszczono możliwość odprowadzania nieczystości ciekłych do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji gdy odprowadzenie ich do kanalizacji sanitarnej (de facto podłączenie do niej) nie jest możliwe. Tymczasem kwestia odprowadzania nieczystości ciekłych do kanalizacji sanitarnej i wyjątki od tej zasady uregulowane zostały w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy: "Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;"

Z powyższego wynika, że gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W ocenie Organu Nadzoru wskazany przepis ustawy będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana bądź nieruchomość jest już wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Nieuzasadnione ograniczenie możliwości odprowadzania nieczystości ciekłych do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni wyłącznie do przypadku gdy ich odprowadzenie do kanalizacji sanitarnej nie jest możliwe stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 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 (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).

W §12 uchwały postanowiono: "Właściciele nieruchomości, w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, obowiązani są do minimalizowania używania opakowań jednorazowych, podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów."

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 Stoszowice 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 i podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów.

Należy także zauważyć, że z postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów. 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 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". Co istotne, także w literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. 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" (M. Górski, "Charakter prawny planów gospodarki odpadami", PK 2004, nr 7, s. 28). Tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (A. Barczak, "Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska", ABC 2006). Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca także uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionego obowiązku. Problematyczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy został on prawidłowo wykonany.

Trzeba również zaznaczyć, że materię spraw objętą wskazanymi wyżej postanowieniami uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ust. 1 ustawy o odpadach, który stanowi: „1. Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. 2. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi. 3. Odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.”

W §14 ust. 2 uchwały wprowadzono następujące postanowienia: "W miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku zwierzęta domowe, w szczególności psy, mogą przebywać wyłącznie pod nadzorem osoby, która jest zdolna do sprawowania kontroli nad zachowaniem się zwierzęcia, z uwzględnieniem następujących zasad: 1) psa należy prowadzić na smyczy; 2) psy należące do ras uznawanych za agresywne

oraz psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, należy prowadzić na smyczy i w kagańcu."

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, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 kwestia sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 3 stanowi: "Zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.". Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczenie 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 lub w założonym kagańcu, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

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

Według §15 uchwały: "1. Osoby utrzymujące psy zobowiązane są do ich zarejestrowania i oznakowania w terminie 30 dni od wejścia w posiadanie psa lub w okresie 6 miesięcy od jego urodzenia, o ile wyrażą zgodę na udostępnienie i przetwarzanie danych osobowych. Wpis w rejestrze obejmuje: imię i nazwisko właściciela i jego adres, numer identyfikacyjny nadany zwierzęciu, jego imię, rasę, płęć, znaki szczególne. 2. Rejestr psów prowadzony jest przez Referat Rozwoju. 3. Osoba utrzymująca psa ma obowiązek jego wyrejestrowania w podmiocie określonym w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia utraty psa. 4. W przypadku zmiany osoby utrzymującej psa dotychczasowy posiadacz jest zobowiązany zawiadomić o tej zmianie podmiot określony w ust. 2 w terminie 30 dni od nastąpienia zmiany."

Na wstępie należy wskazać, że powyższe przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie zostały uchwalone celem realizacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże, zdaniem Organu Nadzoru, z przywołanego powyżej przepisu ustawy nie wynika kompetencja rady gminy do wprowadzenia obowiązku i postanowień w zakresie rejestracji i trwałego oznakowania psa. Artykuł 4 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy nie może stanowić podstawy nałożenia obowiązku rejestracji i znakowania psów, gdyż *expressis verbis* zawiera materialnoprawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów wspólnych. Zagadnienia te nie obejmują swym zakresem kwestii rejestracji i znakowania psów.

Abstrahując od powyższego stwierdzić należy, że obowiązek właścicieli psów (lub norma o charakterze dyspozytywnym) w kwestii rejestracji i oznakowania psów oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępniania swoich danych osobowych, takich jak imię, nazwisko oraz miejsce zamieszkania jak i faktyczne ich gromadzenie (nawet w przypadku zgody danej osoby), bez ustawowej podstawy. Trzeba mieć na uwadze, że obowiązki, które gmina może nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu, i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Wynika to z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zatem, w ocenie Organu Nadzoru, wprowadzenie wyżej wskazanych przepisów, umożliwiających gromadzenie danych osobowych, w drodze aktu prawa miejscowego jest niezgodne z prawem i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Nie sposób również odnaleźć ustawowej podstawy dla zobowiązania obywateli do ujawnienia w związku z utrzymywaniem psów danych osobowych oraz dla gromadzenia tych danych w art. 23 ust. 1 pkt 2 lub art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182). Oba ze wskazanych przepisów wymieniają sytuacje, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych. Według pierwszego przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, według drugiego, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Za każdym razem zatem wymagane jest wykazanie niezbędności przetwarzania danych osobowych. W przedmiotowym przypadku w ocenie Organu Nadzoru nie zachodzi wyżej wskazana niezbędność przetwarzania danych osobowych.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 2171/10), gdzie stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny podzielił przy tym stanowisko Sądu pierwszej instancji dotyczące aspektu związanego z ochroną danych osobowych. Jak słusznie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny, ustanowiony w uchwale zakwestionowanej kontrolowanym rozstrzygnięciem nadzorczym, ściśle skorelowany z obowiązkiem oznakowania psa, obowiązek rejestracji i zgłaszania wszelkich zmian w stanie posiadania psa wymagał oceny regulacji co do zgodności z przepisami statuującymi ochronę danych osobowych. Uzasadnione jest twierdzenie, że regulacja ta wprowadzona aktem prawa miejscowego narusza art. 51 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązek udostępniania takich danych nakładać można wyłącznie w akcie rangi ustawy.” (podobnie m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 marca 2012 r., II OSK 2599/11, w wyroku z 27 października 2010 r., II OSK 1568/10; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 31 października 2006 r. II SA/Wr 365/06; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 28 września 2006 r. II SA/Sz 767/06).

Według §18 uchwały: "Kontrolę wykonania i przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice sprawuje Wójt Gminy Stoszowice."

W ocenie Organu Nadzoru postanowienie to wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do objęcia regulaminem spraw dotyczących wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień przedmiotowego regulaminu. Co więcej, sam ustawodawca uregulował tę materię w art. 5 ust. 6-9: „6. Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. 7. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. 8. Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b. 9. Wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn. zm.).”

Organ Nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż rada gminy nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego zapisów rangi ustawowej ani modyfikować przepisów ustaw. Zakaz taki wynika z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyrażonej w art. 7 w związku z 94 Konstytucji RP. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11) wyraził pogląd, iż „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”. Jak dalej wyjaśnia NSA „w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy.” Z zasadami tymi korespondują przepisy §135, §136 oraz §137 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Mocą przepisów zawartych w §19 pkt 2-5 uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwał stanowiących nowelizację poprzednio obowiązującej i jednocześnie również uchylanej uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice, stanowiąc: "Tracą moc uchwały: 2) nr XXIV/157/2012 Rady Gminy Stoszowice z dnia 28 grudnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice; 3) nr XXVIII/176/2013 Rady Gminy Stoszowice z dnia 23 kwietnia 2013 r. o zmianie uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice; 4) nr XXIX/182/2013 Rady Gminy Stoszowice z dnia 3 czerwca 2013 r. o zmianie uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice; 5) nr II/16/2014 Rady Gminy Stoszowice z dnia 30 grudnia 2014 r. o zmianie uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice."

Uchylenie lub zmienianie aktów (w tym uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) nowelizujących po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z §141 i §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwał nr XXIV/157/2012, nr XXVIII/176/2013, nr XXIX/182/2013 i nr II/16/2014 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy dokonała w §19 pkt 1 uchwały). Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalaśński, "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa", Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Stoszowice, godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności §19 pkt 2-5 uchwały, jako istotnie naruszających art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz