



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2015 r.

Poz. 1769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.127.8.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/55/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Strzelin”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 24 lutego 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.)- dalej także jako „ustawa”, podjęła uchwałę Nr V/55/15 w sprawie przyjęcia „Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Strzelin”, dalej także jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b w związku art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 Strzelin”.

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej 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) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności

pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony); 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.”

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady 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.

Tymczasem w § 3 ust. 1 pkt 13 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „13) oczyszczanie przez właścicieli nieruchomości chodników bezpośrednio przylegających do nieruchomości oraz usuwanie niezwłocznie po opadach: błota, śniegu i lodu z powierzchni chodników, bram, przejść oraz podwórz a także posypywanie chodnika piaskiem. Uprzątnięte błoto, śnieg i lód z terenu chodnika, można złożyć na jego skraj;”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zatem już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa 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 a także o bramy, przejścia i podwórza. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Ustawodawca przewiduje również obowiązek właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z bram, przejść i podwórz, ale jedynie w odniesieniu do tych bram, przejść i podwórz przeznaczonych do użytku publicznego.

Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego chodnika przylegającego bezpośrednio do nieruchomości, do bram, przejść i podwórz stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13, w których podkreślono, że: „zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest z nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne.”

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie o nieważności § 3 ust. 1 pkt 13 załącznika do uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość § 3 ust. 1 pkt 13 załącznika do 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 Strzelinie Nr V/55/15 nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Nieunormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

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

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości ze względu na brak kompletnej regulacji ustawowej, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

1.

W przedmiotowej uchwale, Rada mocą § 2 załącznika do uchwały zdefiniowała wskazane tam pojęcia. Zdaniem Organu Nadzoru definicje zawarte w pkt 5 we fragmencie „czyli nieruchomości, na których człowiek bytuje stale lub czasowo, spożywa posiłki, przechowuje majątek”, w pkt 8, pkt 15, pkt 16 i pkt 17 § 2 załącznika do uchwały stanowią istotne naruszenie prawa.

Analiza treści przepisów ustawy daje podstawę do stwierdzenia, że w ramach wskazanej delegacji ustawowej brak jest upoważnienia Rady Miejskiej do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to pojęć zawartych w pkt 5 we fragmencie „czyli nieruchomości, na których człowiek bytuje stale lub czasowo, spożywa posiłki, przechowuje majątek”, w pkt 8, pkt 15, pkt 16 i pkt 17 § 2 załącznika do uchwały już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również w innych ustawach. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca (vide: wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2058/11). Delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy 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. Nadto w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Niektóre definicje zawarte w przedmiotowym załączniku do uchwały definiują pojęcia ustawowe (pkt 5, pkt 16, pkt 17), bądź stanowią modyfikację przepisów ustawowych (pkt 8).

Należy podkreślić, że 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.

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. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowanie. W takim przypadku jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty jak to ustawodawca sformułował. Równocześnie delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, jak zaznaczono wyżej, 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.

Odnosnie definicji w pkt 8 odpadów biodegradowalnych i odesłania w tym zakresie do art. 3 ust. 3 pkt ustawy o odpadach należy stwierdzić, iż po pierwsze ustawa definiuje „odpady ulegające biodegradacji”, po drugie nie w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy, ale w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach. Równocześnie w ustawie o odpadach brak jednostki redakcyjnej art. 3 ust. 3 pkt 7. Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego przyjęto odmienną niż ustawowa definicję, co stanowi istotne naruszenie prawa. Prawodawca miejscowy nie jest bowiem umocowany do tego by posługiwać się pojęciami języka prawnego w innym znaczeniu niż to, które przyjął ustawodawca (notabene, ustawa nie zawiera art. 3 ust. 3 pkt 8b, na który powołano się w uchwale). Każda taka modyfikacja definicji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, a tym samym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności. Należy uznać regulację pkt 8 jako modyfikację przepisów ustawowych istotnie naruszającą prawo.

W pkt 15 § 2 załącznika do uchwały Rada, definiując Regulamin PSZOK, dokonała naruszenia art. 6r ust. 3 ustawy, który stanowi upoważnienie dla Rady do określenia sposobu świadczenia usług przez PSZOK: „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.” Równocześnie brak w tym zakresie upoważnienia dla Burmistrza do wydania zarządzenia w sprawie regulaminu Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Strzelin. Taka modyfikacja upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Tak więc należy uznać zapisy § 2 załącznika do uchwały definiujące w pkt 5 we fragmencie „czyli nieruchomości, na których człowiek bytuje stale lub czasowo, spożywa posiłki, przechowuje majątek”, w pkt 15 „Regulamin PSZOK”, w pkt 16 „przydomowe biologiczne oczyszczalnie ścieków”, w pkt 17 „kompostowniki” jako istotnie naruszające przepisy prawa. Brak podstaw prawnych dla Rady do definiowania a tym bardziej do modyfikacji pojęć ustawowych.

2.

W § 3 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 pkt 8 i pkt 9 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez (...) 6) przyłączenie nieruchomości do istniejącej już sieci kanalizacji sanitarnej, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego regulaminu; 7) przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej, w terminie 6 miesięcy od daty oddania jej do użytku; 8) gromadzenie nieczystości ciekłych w szczelnych zbiornikach bezodpływowych; 9) oczyszczanie ścieków w przydomowych oczyszczalniach (zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3a ustawy)- w miejscach, gdzie nie ma kanalizacji sanitarnej, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza takie możliwości;”.

Tymczasem przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 2) 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;”.

Poprzez pominięcie w § 3 ust. 1 pkt 6 i pkt 9 załącznika do uchwały możliwości nieprzyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w sytuacji, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, uchwała zmodyfikowała obowiązki właścicieli nieruchomości będących jej adresatami.

Dodać należy także, iż z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, lecz nie wynika obowiązek dokonania przyłączenia nieruchomości w terminie (tu: 6 miesięcy).

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).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Co do terminu wskazanego w uchwale należy dodać, że to do wójta, burmistrza (prezydenta miasta) należy nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1-4 ustawy (art. 5 ust. 6 ustawy), zaś konsekwencją niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1-4 ustawy jest wydanie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) decyzji nakazującej wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 ustawy).

Niepełne przeniesienie regulacji ustawowej do regulaminu utrzymania czystości i porządku doprowadziło do zmiany ukształtowanych ustawowo obowiązków właścicieli nieruchomości. Wprowadzenie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej zarówno w określonym terminie, jak i z pominięciem którejkolwiek z ustawowych wyjątków, jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia nieważności takiej regulacji.

3.

W § 3 ust. 1 pkt 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „15) likwidowanie śliskości na drogach publicznych, ulicach placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, zgodnie z wymogami art. 4 pkt 20 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r o drogach publicznych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zielone i drzewa, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzaju i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach;”.

Obowiązek likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, zgodnie z wymogami art. 4 pkt 20 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r o drogach publicznych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zielone i drzewa, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzaju i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach (§ 3 ust.1 pkt 15 załącznika do uchwały), w żaden sposób nie mieści się w kompetencji z art. 4 ustawy. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń. Równocześnie likwidacja śliskości nie jest obowiązkiem w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach (wyrok WSA II SA/OI 145/11).

4.

W § 3 ust. 1 pkt 11, 12, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 oraz § 4, § 5, § 27 załącznika do uchwały Rada nałożyła określone obowiązki na właścicieli nieruchomości: „(...) 11) Uprzątnięcie powierzchni nieruchomości i utrzymywanie ich w należyтым stanie sanitarno-higienicznym 12) utrzymywanie w należyтым stanie sanitarno-higienicznym pomieszczeń wspólnego użytkowania w budynkach wielolokalowych; (...) 16) utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych, które nie są objęte formami ochrony przyrody i nie jest prowadzona na nich uprawa rolna, w stanie wolnym od zachwaszczenia; 17) utrzymywanie czystości na przystankach, torowiskach, pod mostami i wiaduktami, itp.; 20) Regularne koszenie skarp i nasypów poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych; 21) pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów- zarówno komunalnych, jak i będących własnością osób fizycznych i prawnych; 22) zobowiązanie właścicieli nieruchomości do utrzymywania drzew i krzewów w stanie zapobiegającym wyrządzenie szkód oraz umożliwiającym prawidłowe i bezpieczne korzystanie z pasa drogowego (w tym chodników); 23) umieszczanie plakatów, reklam, ogłoszeń na urządzeniach do tego celu przeznaczonych; 24) umieszczanie plakatów i reklam w ciągach dróg publicznych wyłącznie za zgodą właściciela drogi; 25) umieszczanie na terenach publicznie dostępnych: parkach, placach zabaw, targowiskach, itp., regulaminów korzystania z wyżej wymienionych miejsc; 26) postępowanie z odpadami komunalnymi innymi niż komunalne, powstającymi na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 628 z późn. zm.); 27) zobowiązanie właścicieli zwierząt domowych i gospodarskich do stosowania się do przepisów Rozdziału 9 i 10 niniejszego Regulaminu; 28) informowanie Straży Miejskiej lub pracowników Urzędu Miasta i Gminy Strzelin o zauważeniu zwierzęcia podejrzanego i wściekłego, 29) utrzymanie czystości na drogach”, oraz wprowadziła zakazy: „§ 4. Na terenie Gminy Strzelin , uwzględniając zasady utrzymania czystości i porządku , zabrania się : 1) spalania odpadów, zwłaszcza niebezpiecznych, na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, za wyjątkiem odpadów drzewnych niezawierających substancji niebezpiecznych oraz odpadów zielonych, w sposób nieuciążliwy dla nieruchomości sąsiednich; 2) stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska, do usuwania śniegu i lodu; 3) wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów,

punktów gastronomicznych oraz innych nieruchomości do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli; 4) niszczenia obiektów małej architektury, wyposażenia placów zabaw, urzędzeń do zbierania odpadów, elementów infrastruktury komunalnej; 5) zakopywania odpadów; 6) indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów; 7) wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi; 8) indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości; 9) odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów melioracyjnych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz bezpośrednio do gruntu; 10) wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów, itp.; 11) składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.); 12) wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci, boiska szkolne i inne obiekty sportowo-rekreacyjne; 13) dokonywania rozbiórki pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi w szczególności usuwania olejów silnikowych, olejów ze skrzyni biegów, płynów chłodniczych i hamulcowych, składowania części samochodowych bez stosownych zezwoleń; 14) przyklejania plakatów, ogłoszeń, itp. w miejscach do tego nieprzeznaczonych. § 5. Właściciele nieruchomości zabudowanych, których granice przebiegają po obrysie i którzy korzystają z części nieruchomości przyległych w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania, mają obowiązek utrzymywać te części nieruchomości przyległych w czystości i porządku.(...).”

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazane regulacje § 3, § 4, § 5 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach i wprowadzone zostały 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 o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy.

W § 27 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych należy do: 1) osób posiadających zwierzęta; 2) zarządy z drogi, gdy padnięte zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego.”, co także stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego i modyfikację przepisu art. 3 ust. 2 pkt 2c i pkt 15 ustawy: „ (...) 2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: (...) 2. zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami: (...) c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części, (...) 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;”.

Równocześnie brak podstaw prawnych w ustawie o czystości i porządku w gminach dla Rady Miejskiej do nakładania obowiązków na zarządów dróg.

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4) ustawy i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5 ustawy.

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).

Należy ponownie wskazać, że obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku wyznacza brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy. Oprócz obowiązków wprost określonych ustawowo,

art. 5 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy nakazuje właścicielowi realizację „innych obowiązków określonych w regulaminie”. Rzecz jednak w tym, że te inne obowiązki nie mogą wykraczać poza ściśle wskazane kwestie w delegacji ustawowej do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r. sygn. Akt II SA/Rz 59/07).

Tak więc stanowiąc odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelin, 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.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż w § 3 ust 1 pkt 11 i pkt 12 załącznika do uchwały Rada podłużyła się zwrotem nieostrym i nieprecyzyjnym, tj. „należytem stanie higieniczno-sanitarnym”.

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 prawo-rządności 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 § 29 ust. 2 załącznika do uchwały we fragmencie „zwartych terenów”.

Rada w § 29 ust. 4 załącznika do uchwały we fragmencie „a także do przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych.” dokonała odesłania do przepisów aktów wyższego rzędu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dokonując analizy tego naruszenia prawa należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z powyższym zapis § 29 ust. 4 załącznika do uchwały we fragmencie „a także do przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych.” nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

5.

W § 6 pkt 5 załącznika do uchwały Rada zapisała: „właściciel nieruchomości, na której znajduje się kompostownik, ma obowiązek poinformowania urzędu o jego posiadaniu, poprzez wypełnienie odpowiedniej rubryki w deklaracji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;”.

Powyższa norma wprowadzająca obowiązek zarejestrowania kompostownika poprzez złożenie informacji w deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi naruszenie art. 60 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z art. 60 ust. 1 ustawy: „W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych 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 uzasadnionych 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.

6.

W § 8 pkt 3 załącznika do uchwały Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa lub inna działalność gospodarcza obowiązek selektywnego zbierania odpadów.

W kontekście omawianego przepisu uchwały wymaga zauważyć, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.) przez selektywne zbieranie rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami.

Przepisy dotyczące regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wskazują, że regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Dotyczą one m.in. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Przepis ten w opinii organu nadzoru, jako że regulamin stanowi akt prawa miejscowego, dotyczy zarówno wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady, jak i odbierających te odpady od właścicieli nieruchomości i oznacza selektywne zbieranie „u źródła”, zwłaszcza, że np. obowiązek oddzielnego zbierania zużytych baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego wynika też z odrębnych przepisów. Sелеktywne zbieranie odpadów budowlanych i rozbiórkowych służy osiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Należy podkreślić, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera szczegółowe uregulowania dotyczące przede wszystkim odpadów komunalnych z terenu gminy, gdyż w szczególności przepis art. 1 pkt 2 tej ustawy określa warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania odpadów komunalnych (art. 6m ustawy). Natomiast wzór takiej deklaracji zgodnie z art. 6n ustawy w drodze uchwały określa rada gminy.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, selektywne zbieranie ustanawiają gminy, co oznacza, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Powyższy przepis wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem "co najmniej" oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Selektywne zbieranie powiązane jest z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych rodzajów odpadów (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy), osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c ust. 1 ustawy). Jeżeli właściciel nieruchomości narusza obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę (art. 9f ustawy). Przekłada to się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny są niższe (art. 6k ust. 3 ustawy czystościowej).

Istotne w rozpatrywanej sprawie jest właśnie unormowanie art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego rada gminy określa niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (podobnie w art. 6 ust. 4 ustawy). Przepis ten wymaga stawki niższej – a o stawce niższej i wyższej możemy mówić

tylko, jeżeli funkcjonują co najmniej dwie stawki. Trzeba przy tym podkreślić, że zróżnicowanie przewidziane w art. 6k ust. 3 ustawy ma charakter obligatoryjny i powinno mieć swoje odzwierciedlenie także we wzorze deklaracji ustanawianej na podstawie art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeżeli zatem ustawodawca zagwarantował istnienie dwóch stawek opłaty - niższej i wyższej - za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to Rada Miejska nie może ograniczać tego ustawowego unormowania, w ten sposób, że zobowiązując do składania deklaracji wyłącznie o selektywnej zbiórce odpadów, automatycznie dopuszcza istnienie tylko jednej stawki (w tym wypadku niższej). Tu należy wskazać także na art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym podlega karze grzywny ten kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, i związaną z tym możliwość negatywnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa lub inna działalność gospodarcza, którzy nie zastosowaliby się do postanowień § 8 pkt 3 załącznika do uchwały. W istocie, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala na stosowanie korzystniejszej, niższej stawki za odpady segregowane w celu promowania segregacji. Nie można jednak z tych zapisów ustawowych dotyczących różnicowania stawki opłat wnioskować, że na mieszkańców nakłada się obowiązek tylko i wyłącznie segregowania odpadów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II SA/Po 739/13).

Na podstawie tego unormowania Rada Miejska uznała, że właściciele nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa lub inna działalność gospodarcza mają prowadzić wyłącznie selektywny sposób gospodarki odpadami komunalnymi określony tym przepisem (nie pozostawiono w tym zakresie możliwości wyboru).

Do wniosku takiego prowadzi również analiza pozostałych zapisów regulaminu, w których brak jest odmiennych uregulowań w tym zakresie. Wymaga zauważyć, że wprawdzie to gminy „ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych” (art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jednak przepis ten należy odczytywać jako obowiązek gmin zapewnienia warunków selektywnego zbierania odpadów, a nie obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości. Zarówno art. 6k ust. 3, jak i art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie stanowią, że dla osób zbierających odpady komunalne w sposób selektywny określa się niższe stawki. A contrario ustawodawca wprost przewiduje, że można zbierać odpady w sposób nieselektywny, tyle tylko, że wiąże się to z koniecznością wnoszenia wyższej opłaty (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13). Rada Miejska nie może zatem zobowiązać właścicieli nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa lub inna działalność gospodarcza do wyłącznie selektywnego zbierania odpadów, ponieważ, jak już wykazano powyżej, sama ustawa dopuszcza także możliwość nieselektywnego zbierania odpadów. Związane jest to z koniecznością uiszczenia wyższej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednak wybór w tym zakresie należy do właścicieli nieruchomości. Rada Miejska nie może zatem arbitralnie nakładać na właścicieli nieruchomości - mieszkańców określonego typu nieruchomości, obowiązku wyłącznie selektywnej gospodarki odpadami komunalnymi, uznając przy tym takie rozwiązanie za jedyne prawidłowe. Kwestionowany przepis regulaminu determinuje bowiem zastosowanie wyłącznie selektywnego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa lub inna działalność gospodarcza, tym samym uniemożliwia zbieranie odpadów w sposób nieselektywny, co dopuszcza i gwarantuje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

7.

Rada Miejska w § 10 pkt 1 załącznika do uchwały posłużyła się określeniem „skoncentrowanej”, w odniesieniu do regulacji dotyczących częstotliwości odbierania odpadów. Zapis § 10 pkt 1 załącznika do uchwały określa rodzaj zabudowy. Zapis ten, zdaniem Organu Nadzoru, stanowi modyfikację uregulowań art. 6r ust. 3 b ustawy o czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.”

Rada określając częstotliwość odbioru odpadów wprowadziła pojęcie zabudowy skoncentrowanej. Jest to określenie nie znane ustawie o czystości i porządku w gminach. Należy podkreślić, iż zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Równocześnie w akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest modyfikowanie uregulowań ustawy upoważniającej.

Tym samym § 10 pkt 1 załącznika do uchwały we fragmencie „skoncentrowanej” należy uznać za istotne przekroczenie prawa.

8.

W § 15 załącznika do uchwały Rada uchwaliła „Organizatorzy imprez masowych, zgodnie z art. 6 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 62, poz. 504 ze zm.), oraz organizatorzy innych imprez okolicznościowych zobowiązani są do wyposażania miejsca, w którym odbywa się impreza, w odpowiednią ilość pojemników na odpady i szaleatów. Organizatorzy są zobowiązani zawrzeć umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i szaleatów oraz ich uprzątnięcie.”.

Rada nałożyła na organizatorów imprezy masowej obowiązek wyposażenia miejsca, na którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników i szaleatów oraz obowiązek zawarcia umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i szaleatów oraz ich uprzątnięcie.

Tymczasem organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art.5 ust. 2-4, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepisy regulaminu w takim brzmieniu powodują ingerencje w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa art. 5 i 6 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i brak ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia. Stanowisko takie potwierdzają wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., sygn. Akt II OSK 2012/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011r., sygn. Akt II SA/OI 156/11.

Podobnego rodzaju naruszenia dokonała Rada formułując wymóg nałożony na pracowników podmiotu dokonującego usługi załadunku i transportu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w § 7 pkt 4 załącznika do uchwały a także w § 7 ust.3 załącznika do uchwały, gdzie nałożono obowiązki na przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdzają również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 424/07 oraz w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/OI 46/13. Także zapis § 27 pkt 2 załącznika do uchwały nakłada obowiązki na zarządców drogi, stanowiąc przekroczenie upoważnienia ustawowego.

9.

W Rozdziale 6 załącznika do uchwały, zatytułowanym Obowiązki formalno-prawne i skutki ich nieprzestrzegania Rada wprowadziła obowiązki w zakresie dokumentowania oraz konsekwencje ich nieprzestrzegania.

Powyższe unormowanie nie mieści się w materii upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ustawy, a także narusza art. 6 ust. 1 ustawy. Wspomniany przepis art. 6 ust. 1 ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych zobowiązując ich do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Ustawa nie zawiera delegacji dla rady gminy do dookreślenia czy też modyfikowania tego obowiązku poprzez obowiązek udostępniania tych dokumentów na żądanie Straży Miejskiej bądź innej osoby

upoważnionej przez Burmistrza. Rada Miejska w ramach regulaminu, uprawniona jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie mieści się w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 ustawy ustalanie w jaki sposób właściciele nieruchomości mają realizować obowiązek ujęty w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy (w tym komu okazywać umowy i dokumenty), obowiązki wynikające z art. 6m. Rozstrzyga o tym ustawa.

Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że obowiązki te przewidują sankcję za ich niewykonanie (art. 10 ust. 2 ustawy). Postępowanie w tej sprawie toczy się wedle przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Podkreślić należy, że wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 ustawy punktów jednocześnie, nie wolno w nim zamieszczać zaś postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w ww. przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art. 7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Ponadto zaznaczyć trzeba, że rada gminy wydając regulamin czystości i porządku w gminie musi mieć na uwadze inne przepisy zawarte w ustawach.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż Rada Miejska stanowiąc o treści Rozdziału 6 załącznika do uchwały wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 zasad, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż Rada Miejska w sposób istotny wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia powtarzając i modyfikując w przepisach regulaminu przepisy innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

10.

Rada nałożyła na właścicieli w rozdziale 6 pkt 6 załącznika do uchwały określone obowiązki, zapisując: „odpady należy zgnieść przed włożeniem do worka (jeśli materiał z którego wykonane na to pozwala” oraz w § 21 załącznika do uchwały: „Mieszkańcy gminy, w celu ograniczenia ilości powstających odpadów,

zobowiązani są do: 1) ograniczenia ilości używanych toreb jednorazowych, używając w zamian toreb płóciennych; 2) ponownego wykorzystania i wydłużania okresu używalności niektórych przedmiotów; 3) ograniczenia ilości powstających odpadów zmieszanych poprzez wprowadzenie wstępnej selekcji.”

Tymczasem, art. 4 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, jakie zasady powinny się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Niedopuszczalna jest zatem wykładnia rozszerzająca powyższej normy kompetencyjnej, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla regulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura (porównaj: wyrok WSA z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Go 1045/12, LEX nr 1305650; wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/OI 46/13, Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 1731; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130).

W ocenie Organu Nadzoru, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które nakazywałyby konieczność mycia 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/OI 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 Miejskiej 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 z późn. zm.). W art. 105 tej ustawy czytamy, 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 § 6 pkt 6 załącznika do uchwały wynika, iż nałożony tam obowiązek określonego zachowania się ma charakter generalny i nie dopuszcza żadnych wyjątków.

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 wniossek, 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, jak już była o tym mowa wyżej, 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. 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 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, iż: „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.”

Wobec powyższego należy uznać regulacje § 21 oraz § 6 pkt 6 załącznika do uchwały jako istotnie naruszające przepisy prawa.

11.

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

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w ustawie, 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.

W związku z powyższym rozdział 7 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

12.

W Rozdziale 12 oraz w § 18 pkt 2 i pkt 3 załącznika do uchwały Rada określiła regulacje dotyczące kontroli, nakładania grzywny, nakładania mandatów karnych za wykroczenia. Brak podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do takich regulacji.

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 materię zawartą w § 18 pkt 2 i pkt 3 załącznika do uchwały

w art. 5 ust. 6-9 ustawy, zgodnie z którym: „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.).”.

Trzeba zauważyć, że na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powierzyć prowadzenie tych spraw w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Na mocy art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt decyduje o sposobie wykonywania uchwał rady gminy. Należy zatem zauważyć, że w gestii wójta pozostanie decyzja, czy obowiązki te wykonywać będzie sam, czy też przekaze ich wykonywanie zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Także art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stanowi kompetencję dla Burmistrza. Na podstawie tych regulacji Burmistrz może, ale równocześnie nie musi upoważnić inne organy do przeprowadzania kontroli. Decyzja w tym zakresie będzie należała do organu wykonawczego gminy –Burmistrza.

Odnosząc się do wyżej wskazanych regulacji Rozdziału 12 załącznika do uchwały należy stwierdzić, iż przepisy te stanowią modyfikacje przepisu art. 10 ustawy o czystości i porządku w gminach: „Art. 10. 1. Kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez wymaganego zezwolenia - podlega karze aresztu lub karze grzywny. 2. Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 - podlega karze grzywny. 2a. Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. 3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniach.”

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44 ; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r. nr 24, poz. 704) stwierdził m. in., iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada nie została upoważniona na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach do regulacji kwestii kar.

Równocześnie zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Należy ponownie przypomnieć, iż w świetle przepisów rozdziału III Konstytucji ustawa jak i akty wykonawcze – rozporządzenia są aktami hierarchicznie wyższymi niż akty prawa miejscowego. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż wszelkie działania podejmowane przez organy gminy muszą mieć swoją podstawę w przepisach prawa i być podejmowane tylko w jego granicach. Równocześnie to nie uchwała Rady Miejskiej, a ustawa określa, w rozdziale 5. Przepisy karne, sposób i zakres odpowiedzialności karnej za naruszenie niniejszego regulaminu.

Jak już wyżej podkreślano, ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady. Oznacza to, że Rada zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowane pozostawił jej ustawodawca. Upoważnienie dla

Rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej.

13.

Na podstawie § 23 pkt 2 załącznika do uchwały, Rada ustaliła zakaz: „nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt. Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, które korzystają z pomocy 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 powyższego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę Miejską możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pkt 7 tego ustępu wskazuje na potrzebę unormowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W powyższym przepisie ustawodawca postanowił zarówno o wymaganiach, jak i o zakazie dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich. Przyjmując zatem założenie o racjonalności ustawodawcy, gdyby intencją prawodawcy było upoważnienie organu stanowiącego gminy do określania obowiązków, a także zakazów w kwestii utrzymywania zwierząt domowych, to również w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zawarłby stosowne ku temu postanowienia.

Ustawodawca nie upoważnił Rady do sformułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13), w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Miejskiej. 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.

14.

W § 23 pkt 2 b) oraz § 24 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt. Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, które korzystają z pomocy psów-przewodników. (...) § 24. Obowiązki określone w § 22 nie dotyczą osób utrzymujących psy-przewodników osób niewidomych oraz psy-towarzyszów osób niepełnosprawnych”.

Mając na uwadze wyżej wskazaną treść załącznika do uchwały zauważyć należy, 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 z późn. 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. Należy zwrócić ponadto uwagę na znaczenie terminu „niepełnosprawności”, przez którą rozumieć należy trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Wyrażenie „osoby niepełnosprawne”, którym posłużył się Ustawodawca w przepisie art. 20a powyższej ustawy jest zatem pojęciem szerszym od użytego w wyżej wskazanej treści załącznika do uchwały wyrażenia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi), a zatem w tym zakresie nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego. Gdy bowiem na podstawie art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do określonych tym przepisem obiektów, to z regulacji regulaminu wynika, iż wstęp do takich obiektów (kategorie tych obiektów zostały także ograniczone w stosunku do wymienionych w art. 20a powyższej ustawy) mają wyłącznie osoby niewidome.

Jednocześnie w kontekście zapisów uchwały niezbędne jest odniesienie się do definicji psa asystującego zawartej w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W myśl tej definicji pies asystujący to - odpowiednio wyszkolony i specjalnie oznaczony pies, w szczególności pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Zatem w rozumieniu ustawy pies, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym to nie tylko „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.

15.

W § 23 pkt 1 b) załącznika do uchwały Rada zapisała: Do obowiązków właścicieli należy: „wyposażenie psa w chip zawierający jego numer identyfikacyjny, który zakłada psu weterynarz, co jest równoznaczne z zarejestrowaniem. Koszty ponosi Gmina Strzelin.”

Na wstępie należy wskazać, że powyższe przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie zostały uchwalane celem realizacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki 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 Miasta do wprowadzenia obowiązku trwałego oznakowania psa. Art. 4 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy, nie może stanowić podstawy nałożenia obowiązku rejestracji

i znakowania psów, gdyż *expressis verbis* zawiera materialno-prawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczaniem terenów wspólnych.

Abstrahując od powyższego, stwierdzić należy, że obowiązek właścicieli psów oznakowania psów poprzez elektroniczne mikroprocesory z nośnikiem danych oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępniania swoich danych osobowych, takich jak imię, nazwisko oraz miejsce zameldowania, 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, nałożenie na obywateli wyżej określonych obowiązków w drodze aktu prawa miejscowego jest niezgodne z prawem i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Nie sposób z kolei odnaleźć ustawowej podstawy dla zobowiązania obywateli do ujawnienia w związku z utrzymywaniem psów danych osobowych 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 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). 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.” (tak też 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).

Należy dodać, iż także wszelkiego rodzaju regulacje dotyczące kosztów nie znajdują uzasadnienia w podstawie prawnej uchwały i należą do sfery prawa cywilnego, regulowanego w drodze umowy.

16.

W § 23 pkt 1 c) załącznika do uchwały ustanowiono także obowiązek właścicieli psów, którym jest: „uzyskanie zezwolenia Burmistrza Miasta i Gminy Strzelin na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 678).”

Tymczasem kwestia zezwolenia na utrzymywanie psa rasy agresywnej regulowana jest w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. W ramach tej regulacji wprowadzono również wymóg zezwolenia na posiadanie psa rasy agresywnej. Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i wraz z rozporządzeniem, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, stanowi kompleksową regulację materialnoprawną dotyczącą

szczególne obowiązki, które należy spełnić dla zgodnego z prawem utrzymywania psów ras uznanych za agresywne.

Wprowadzanie takiego obowiązku w uchwale rady gminy jest wkroczeniem w zakres materii ustawowej i powinno zostać zakwestionowane jako istotnie naruszające prawo, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (porównaj: wyrok WSA z dnia 7 września 2006 r., II SA/Op 278/06, CBOSA). „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych” (wyrok WSA z dnia 6 marca 2007 r., SA/Op 733/06, LEX nr LEX nr 935472).

Co więcej, kwestionowany przepis uchwały stanowi modyfikację przepisu ustawowego, który w inny niż uchwała sposób wyraża przedmiotowy zakaz. Jak zostało już podniesione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, modyfikowanie przez przepisy uchwały przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa. Zamieszczenie w uchwale kwestionowanego zakazu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie go z przepisu o innym brzmieniu i bez kontekstu w jakim został unormowany w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia.

17.

W § 23 pkt 1 d) załącznika do uchwały ustanowiono obowiązek właścicieli systematycznego szczepienia przeciwko wścieklicznie.

Materia obowiązkowych szczepień uregulowana jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539). Obowiązek szczepienia wprowadza art. 56 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie ma potrzeby przywoływania regulacji z tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 i ust. 2 art. 56 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt: „1. Psy powyżej 3 miesiąca życia na obszarze całego kraju oraz lisy wolno żyjące na obszarach określonych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa podlegają obowiązkowemu ochronnemu szczepieniu przeciwko wścieklicznie. 2. Posiadacze psów są obowiązani zaszczepić psy przeciwko wścieklicznie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesiąca życia, a następnie nie rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia.”

Należy bowiem podkreślić, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie można powtarzać zapisów ustawowych, a także nie można dokonywać ich modyfikacji. Uchwała rady gminy regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie istotnie narusza prawo (zob. wyrok NSA dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Tym samym § 23 pkt 1 d) załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

18.

W § 23 pkt 3 załącznika do uchwały Rada określiła: „postanowienia ust. 2 dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych.”

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki 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 Miejskiej do rozszerzania tego obowiązku także na zwierzęta nieudomowione. Norma kompetencyjna stanowi jasno jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Stosownie ponadto do definicji zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz 856) 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. Tylko w odniesieniu do takich zwierząt Rada posiada kompetencje do regulacji obejmującej obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mającej na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Dlatego też wykróceniem poza ramy wskazanego upoważnienia jest wprowadzenie norm odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta nieudomowione (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy).

W związku z powyższym § 23 pkt 3 narusza prawo w stopniu istotnym.

19.

W § 25, § 26 załącznika do uchwały Rada wprowadziła regulacje, które powinny mieć miejsce w programie regulującym problematykę bezdomnych zwierząt, podjętym na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz 856). Równocześnie w § 28 załącznika do uchwały Rada odesłała do tego programu. Rada uchwaliła: „§ 25 Zwierzęta domowe pozostawione bez opieki, wobec których nie zastosowano wyżej wymienionych zabezpieczeń, podlegają schwytaniu i dowiezieniu do schroniska dla bezdomnych zwierząt, z którym Gmina Strzelin ma podpisaną umowę. § 26 Właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę na swoimi psami, ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia.”

Zgodnie z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt: „1. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.”

Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest jedynie wyznaczenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (...), natomiast upoważnienie to nie dotyczy zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07).

Równocześnie należy dodać, iż to na gminie spoczywa obowiązek odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienie im miejsca w schronisku, a ewentualne rozliczenia w zakresie kosztów mogą być regulowane jedynie w drodze cywilno prawnej na mocy umowy.

Regulacje § 25, § 26, § 28 załącznika do uchwały należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, wynikającej z art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach.

20.

Zgodnie z rozdziałem 11 Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia załącznika do uchwały: „Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i jednorodzinymi są zobowiązani do przeprowadzenia deratyzacji w miarę potrzeby (§ 30 uchwały). W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz odpowiednim zarządzeniem wyznaczy terminy jej przeprowadzenia (§ 31 uchwały). Kosztami deratyzacji obciążeni zostaną właściciele nieruchomości (§ 32 uchwały). W przypadku terenów użyteczności publicznej koszty ponosi gmina (§ 33 uchwały)”

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek wyznaczenia w regulaminie obszarów i terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji. Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje, bądź inne

okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Organ Nadzoru uznał, iż ten obowiązek został spełniony poprzez wskazanie w § 30 załącznika do uchwały właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i jednorodziennymi. Równocześnie termin deratyzacji określono, choć niezbyt precyzyjnie, jako „w miarę potrzeb”.

Należy jednak zaznaczyć, iż organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do wyznaczania kompetencji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Upoważnienie ustawowe nie pozwala prowadzący miejscowemu na określanie przy jakich zadaniach będzie brała udział Państwowa Inspekcja Sanitarna, w tym także państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Kompetencje tego organu są bowiem wyznaczone w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.) oraz w ustawach szczególnych, w tym ustawie o ochronie zwierząt. Zasady, w oparciu o które działa państwowa powiatowa inspekcja sanitarna nie mogą być kształtowane w przepisach stanowiących przez organ stanowiący gminy. Takie regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia do stanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Akty prawa miejscowego mogą być zaś stanowione – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Dodatkowo należy wskazać, iż § 32 i 33 załącznika do uchwały postanowiono: „§ 32. Kosztami deratyzacji obciążeni zostaną właściciele nieruchomości. § 33. W przypadku terenów użyteczności publicznej koszty ponosi gmina.”

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

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:

T. Smolarz