



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 3695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.63.8.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

§3 ust. 2 lit. "l", §7 ust. 3 pkt 11 we fragmencie: "przy czym w okresie od 15 października do 15 listopada ilość pojemników należy dostosować do zapotrzebowania", §11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: "po wskazaniu tego faktu w deklaracji", pkt 6 we fragmencie: "małogabarytowe", pkt 8 we fragmencie: "o średnicy do 56 cm" i ust. 2, §13 ust. 1, §14 ust. 2 we fragmencie: "nie jest należycie uwiązane lub" i we fragmencie: "w pomieszczeniu zamkniętym bądź" i ust. 3 we fragmencie: "a psów uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu", §15 ust. 5 oraz §17 uchwały nr XX/122/2016 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Legnickie Pole.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2016 r. Rada Gminy Legnickie Pole podjęła m.in. uchwałę nr XX/122/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Legnickie Pole.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XX/122/2016 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §3 ust. 2 lit. "l", §11 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: "małogabarytowe" i pkt 8 we fragmencie: "o średnicy do 56 cm" uchwały naruszają art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "a" ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2016 r., poz. 250); 2) §7 ust. 3 pkt 11 we fragmencie: "przy czym w okresie od 15 października do 15 listopada ilość pojemników należy dostosować do zapotrzebowania" i §11 ust. 2 uchwały naruszają art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy; 3) §11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: "po wskazaniu tego faktu w deklaracji" narusza art. 4 ust. 2 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy; 4) §13 ust. 1 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.); 5) §14 ust. 2 we fragmencie: "nie jest należycie uwiązane lub" i we fragmencie: "w pomieszczeniu zamkniętym bądź" i ust. 3 we fragmencie: "a psów uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu" narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.); 6) §15 ust. 5 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy; 7) §17 uchwały narusza art. 5 ust. 6 i art. 9u ust. 1 ustawy.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy. Przepis ten wraz z ust. 2 tego artykułu stanowią: "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; 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 zwrotu: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Gl 531/2007), stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Go 471/2006).

Według §3 ust. 2 lit. "I" uchwały: "Ustala się następujące zasady w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów: 1) zużyte opony samochodowe (o średnicy do 56 cm).". Natomiast w § 11 ust. 1 pkt 6 i 8 postanowiono: "Ustala się następującą częstotliwość i sposób odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości i z terenów przeznaczonych do użytku publicznego: 6) zużyte baterie i akumulatory małogabarytowe należy przekazywać do PSZOK, 8) zużyte opony samochodowe (o średnicy do 56 cm) należy przekazywać do PSZOK,".

Podejmując powyższe regulacje rada ograniczyła właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się poprzez przekazywanie do punktu selektywnego odbierania odpadów komunalnych odpadów komunalnych,

będących zużytymi oponami i zużytymi akumulatorami, ze względu na parametry tych odpadów. Do uregulowania tego ograniczenia, zdaniem Organu Nadzoru, rada nie ma kompetencji. Brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "a" i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy nie budzi wątpliwości. Gmina ma obowiązek określenia w regulaminie czystości zasad i sposobu prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak m.in. zużyte opony i zużyte akumulatory (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "a" ustawy). Z kolei wykonując ustawowy obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gminy muszą zapewnić przyjmowanie przez te punkty co najmniej takich odpadów komunalnych jak m.in. zużyte opony i zużyte akumulatory (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy). Ustawodawca nakazuje zatem gminom stworzenie warunków do zapewnienia możliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych wymienionych w powołanych przepisach ustawy bez konieczności spełniania przez te odpady dodatkowych wymogów. Rada, ograniczając możliwość pozbywania się przez właścicieli nieruchomości zużytych opon i zużytych akumulatorów poprzez wskazanie parametrów tych odpadów (w tym za pomocą nieprecyzyjnego określenia "małogabarytowe") ograniczyła uprawnienia właścicieli nieruchomości wynikające z powołanych przepisów ustawy. Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość (a więc nie wielkość i inne parametry) odebranych i przyjmowanych przez punkty selektywnej zbiórki odpadów, do czego upoważnia ust. 3a tego artykułu. Ograniczenie to nie może obejmować jednak m.in. odpadów będących zużytymi bateriami i akumulatorami. Omawiane regulacje uchwały naruszają prawo w sposób istotny ponieważ kształtują prawa i obowiązki adresatów (organu wykonawczego gminy, właścicieli nieruchomości) uchwały nr XX/122/2016 (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

Powtarzanie i modyfikowanie regulacji ustawowych, bądź ich uzupełnienie przez przepisy uchwały jest za wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych stanowią 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, LE X nr 591998).

Według §7 ust. 3 pkt 11 uchwały: "Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych w pojemnikach o minimalnej pojemności uwzględniającej poniższe wielkości wytwarzanych odpadów: 11) w odniesieniu do cmentarzy dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie co najmniej jednego pojemnika o pojemności 1100 l, przy czym w okresie od 15 października do 15 listopada ilość pojemników należy dostosować do zapotrzebowania". W §11 ust. 2 uchwały postanowiono: "W okresie letnim (kwiecień – wrzesień), właściciele nieruchomości, na terenach gdzie prowadzona jest działalność wiążąca się z okresowym przebywaniem osób (wynajem pokoi itp.) zobowiązani są do zwiększenia częstotliwości usuwania odpadów lub wyposażenia nieruchomości w dodatkowe pojemniki na odpady zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 8."

Jak już wspomniano częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego jest jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł ten w ust. 2 zawiera wyczerpujący katalog zagadnień, które powinny zostać objęte aktem prawa miejscowego stanowiącym regulamin czystości i porządku w gminie. Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym

prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11). Trudno mówić o precyzji i klarowności przepisu określającego częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych czy minimalną pojemność pojemników do ich zbierania, gdy przepis nakazuje jedynie jej zwiększenie lub dostosowanie bez wskazania w jakim konkretnie zakresie częstotliwość ta czy pojemność powinna być zwiększona bądź zmniejszona w przypadku określonych kategorii nieruchomości i w określonych okresach. O braku precyzji i klarowności przepisu prawa miejscowego świadczy również odesłanie do nieistniejącego przepisu uchwały (w uchwale brak jest § 7 ust. 2 pkt 8) oraz posłużenie się zwrotem nieprecyzyjnym i wieloznacznym jak "dostosowanie do zapotrzebowania". Brak takiej precyzji w omawianym przepisie uchwały to de facto nieuregulowanie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i minimalnej pojemności pojemników służących do ich zbierania, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy w powiązaniu ze wspomnianym art. 2 Konstytucji RP.

Według §11 ust. 1 pkt 1 uchwały: "Ustala się następującą częstotliwość i sposób odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości i z terenów przeznaczonych do użytku publicznego: 1) odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady zielone – mogą być, po wskazaniu tego faktu w deklaracji, kompostowane w przydomowych kompostownikach w pozostałych przypadkach odpady ulegające biodegradacji odbierane są od mieszkańców przez podmiot uprawniony, co najmniej: a) w okresie zimowym (w miesiącach listopad-marzec)- 2 razy w miesiącu, b) w okresie letnim (w miesiącach kwiecień-październik)-4 razy w miesiącu;".

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 dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23): „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.

Według §13 ust. 1 uchwały nr XX/122/2016: "Właściciele nieruchomości powinni podejmować działania zmierzające do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów w szczególności poprzez: 1) unikanie używania produktów nie nadających się do recyklingu i kompostowania; 2) kupowanie produktów zapakowanych w minimalną ilość opakowań; 3) kupowanie produktów w opakowaniach zwrotnych.". W myśl tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do unikania używania produktów i opakowań jednorazowych oraz minimalizowania używania opakowań w ogóle.

Według art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy: "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;". Należy zauważyć, że z postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości wyżej wymienionych obowiązków. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi mówi się tam jedynie o wspieraniu działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych oraz w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków, których nieprzestrzeganie łączy się z konsekwencjami wynikającymi z art. 5 ust. 7 i art. 10 ust. 2a i 3 ustawy (wydanie decyzji nakazującej wykonanie obowiązku wynikającego z regulaminu czystości, odpowiedzialność za wykroczenie). Ponadto przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (sygn. akt II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo”. Co istotne, także w literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych" (M. Górski, "Charakter prawny planów gospodarki odpadami", PK 2004, nr 7, s. 28). Tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (A. Barczak, "Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska", ABC 2006). Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca także uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionych obowiązków. Problematiczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy zostały one prawidłowo wykonane.

Trzeba również zaznaczyć, że materię spraw objętą wskazanymi wyżej postanowieniami uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.), który stanowi: „1. Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. 2. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi. 3. Odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.”.

Według §14 uchwały: "2. Utrzymujący psy i inne zwierzęta domowe są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, a w szczególności nie pozostawiania ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie jest należycie uwiązane lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym, bądź na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego. 3. W przypadku wyprowadzania psa poza

teren nieruchomości, do obowiązków osób utrzymujących psy należy wyprowadzanie psa na smyczy, a psów uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu".

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

Jednak obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś kwestia sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856), która w art. 10a ust. 3 stanowi: "Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.". Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania, tym bardziej za pomocą nieprecyzyjnych zwrotów ("należycie uwiązany"). Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, w założonym kagańcu albo w pomieszczeniu zamkniętym lub na uwięzi, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Na omawianą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1492/12) stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych. Pomimo, że sąd odniósł się do wprowadzanych w regulaminach czystości i porządku obowiązków polegających na wyprowadzaniu psów na smyczy i w kagańcu, argumentację tę należy odnieść również do obowiązku trzymania psów w pomieszczeniach zamkniętych lub na uwięzi, również wprowadzanego bez poszanowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności i mogącego w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, penalizowanych w szczególności przez art. 35 ust. 1a i 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Według § 15 ust. 5 uchwały: "Odstępstwa od zakazów wymienionych w ust. 1-3 dopuszczalne są tylko wtedy, gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich poprzedzone jest uzyskaniem odpowiednich decyzji przewidzianych prawem".

Przepisem tym dopuszczono odstępstwo od zakazów dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej wymienionych w §15 ust. 1-3 uchwały. Regulacja taka stanowi przekroczenie kompetencji z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Możliwość odstępstwa od określonych w regulaminie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich terenach wyłączonych z produkcji rolniczej i zakazów ich utrzymywania na określonych obszarach, uwarunkowana bliżej nieokreślonymi decyzjami, nie stanowi wymogu i zakazu, który ustawodawca nakazał wprowadzić do regulaminu czystości. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy nie zawiera delegacji do wprowadzania uznaniowych odstępstw od wprowadzonych w regulaminie nakazów dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich. Takie stanowisko zajęte zostało również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. (sygn. akt II SA/Lu 485/08). Natomiast jeżeli ustawa przewiduje kompetencję do wydania decyzji administracyjnej dla organu administracji publicznej innego niż rada gminy, to rada, ingerując w tę materię przekracza jednocześnie zakres przyznanej jej w art. 4 ust. 2 kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W §17 uchwały nr XX/122/2016 postanowiono: "Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w Regulaminie sprawuje Wójt Gminy Legnickie Pole".

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

Ponadto według art. 9u ust. 1 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Przez stosowanie należy rozumieć również realizację obowiązków określonych w regulaminie czystości, podejmowanym na podstawie ustawy. Według ust. 2 tego artykułu: "Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.)". W art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska postanowiono, że organy, o których mowa w ust. 1 {m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta}, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Zatem kontrola wykonywania obowiązków określonych w regulaminie czystości nie zawsze musi być sprawowana bezpośrednio przez wójta.

Organ Nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż rada gminy nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego zapisów rangi ustawowej ani modyfikować przepisów ustaw. Zakaz taki wynika z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyrażonej w art. 7 w związku z 94 Konstytucji RP. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. (sygn. akt II OSK 2058/11) wyraził pogląd, iż „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”. Jak dalej wyjaśnia NSA „w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy.” Z zasadami tymi korespondują przepisy §135 i §137 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym do uregulowania określonego zakresu spraw, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak