



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 3808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.111.10.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/141/2016 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Prochowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/141/2016 w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Prochowice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 lipca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/141/2016 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" oraz pkt 3 w związku z art. 6r ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta i 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 jednoznacznego sformułowania: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miasta i 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 jaki 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), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Go 471/2006).

Rozdział 2 analizowanej uchwały zawiera regulacje dotyczące obligatoryjnego elementu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, mianowicie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. W ramach tego elementu uchwały Rada wprowadziła regulacje dotyczące prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób co najmniej odpadów komunalnych wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "a" ustawy (§2-§3 uchwały). W uchwale znalazły się również przepisy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (§4 uchwały). Natomiast w żadnym miejscu uchwały Rada nie określiła wymagań obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, do czego zobowiązuje organ stanowiący gminy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" ustawy.

Określenie zagadnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" ustawy jest wyłączną kompetencją rady gminy i powinno być określone precyzyjnie w uchwalanym przez ten organ regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, jeżeli upoważnienie to zawiera elementy obligatoryjne (jak ma to miejsce np. w omawianym upoważnieniu do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie). Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość 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 Miasta i Gminy Prochowice nr XXIII/141/2016 nie zawiera istotnego i wymaganego elementu, a mianowicie uregulowania kwestii mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Brak regulacji tej kwestii powoduje, że dozwolone jest mycie i naprawa pojazdów samochodowych we wszystkich miejscach i w dowolnym

zakresie obejmującym np. naprawy związane z wymianą płynów, olejów i części zamiennych. Omawiane uchybienie skutkuje również możliwością użycia dowolnych środków do mycia i naprawy pojazdów, w tym stanowiących zagrożenie dla środowiska i jednocześnie uciążliwych dla nieruchomości sąsiednich. Taki stan może potencjalnie doprowadzić do bardzo poważnych konsekwencji dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, polegających m.in. na zanieczyszczeniu wód (w tym podziemnych) gleby i powietrza substancjami niebezpiecznymi. W związku z powyższym zgodnie z wolą ustawodawcy zagadnienie to powinno być uregulowane w regulaminie, a jego pominięcie powinno skutkować nieważnością regulaminu w całości.

Pominięcie przez radę gminy 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 w upoważnieniu ustawowym 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 wadliwym i istotnie narusza on 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), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.), gdzie wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

Kolejną podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały jest sposób sformułowania jej §18 ust. 1 pkt 1 i 3: "Minimalna częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wynosi: 1) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne – nie rzadziej niż jeden raz na dwa tygodnie, 3) odpady komunalne ulegające biodegradacji - nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu."

Przepisem tym określono częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, łączącą się z częstotliwością ich odbioru przez przedsiębiorcę świadczącego na terenie gminy usługi związane z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, czego wymaga art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Ustalając tę częstotliwość należy jednak mieć na uwadze pozostałe przepisy ustawy, które ograniczają swobodę rady gminy w dowolnym kształtowaniu postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Do takich przepisów należy art. 6r ust. 3b ustawy: "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."

Cytowany przepis ustawy zawiera część dyspozytywną i obligatoryjną. W części dyspozytywnej ustawodawca ustanawia dla rady gminy zasadę swobody w określeniu i zróżnicowaniu częstotliwości odbioru odpadów. Swoboda ta doznaje jednak ograniczenia w dalszej części tego przepisu, stanowiącej już część wiążącą dla lokalnego prawodawcy, ponieważ ustawodawca wymaga by częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów oraz bioodpadów w okresie od kwietnia do października z:

- 1) budynków wielolokalowych położonych w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich;
 - 2) z zabudowy jednorodzinnej w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich;
- była nie rzadsza niż odpowiednio raz na tydzień i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie.

Gmina Prochowice jest gminą miejsko-wiejską i w części miejskiej Gminy znajduje się zarówno zabudowa wielorodzinna, jak i jednorodzinna, co wynika również z postanowień omawianej uchwały (§7-§10). Tymczasem Rada Miasta i Gminy w §18 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały, stanowiąc odnośnie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych zmieszanych i ulegających biodegradacji nie dokonała rozróżnienia tej częstotliwości na odbiór przedmiotowych odpadów z zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej miejskiej części Gminy

Prochowice w okresie od kwietnia do października. Rada arbitralnie wyznaczyła minimalną częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów, która wynosi odpowiednio: jeden raz na dwa tygodnie i jeden raz w miesiącu. Wyznaczenie częstotliwości w ten sposób narusza zatem art. 6r ust. 3b ponieważ częstotliwości odbioru zmieszanych odpadów i bioodpadów z budynków wielolokalowych części miejskiej Gminy oraz bioodpadów z budynków wielolokalowych i z zabudowy jednorodzinnej części miejskiej Gminy są rzadsze niż wyznaczone w sposób wiążący przez ustawodawcę i w ogóle nie odnoszą się do podanego przez niego okresu w roku.

Wynikający z art. 6r ust. 3b ustawy precyzyjny nakaz dotyczący ustalenia częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenów zabudowy wielolokalowej i jednorodzinnej gmin miejskich i wiejsko-miejskich w okresach i na poziomie wskazanym w tym przepisie jest rezultatem ustalania przez część gmin zbyt rzadkiego odbierania odpadów lub nieracjonalnych limitów na odpady komunalne, w wyniku czego ustawodawca uznał za konieczne doprecyzowanie tych kwestii. Naruszenie art. 6r ust. 3b ustawy w sposób dokonany przez Radę w §18 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały stwarza stan prowadzący do poważnych konsekwencji dla środowiska na terenach zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej w części miejskiej Gminy Prochowice oraz życia i zdrowia ludzi zamieszkałych na tych terenach. Okres od kwietnia do października charakteryzuje się w swej przeważającej części wysokimi temperaturami powietrza. Częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów w tym czasie na omawianych obszarach, rzadsza niż wskazana w art. 6r ust. 3b, może spowodować wystąpienie zagrożenia epidemiologicznego na zurbanizowanych obszarach, w postaci szybszego i niekontrolowanego rozwoju insektów i gryzoni, oraz doprowadzić do drastycznego obniżenia jakości powietrza.

Stwierdzenie nieważności ograniczone jedynie do §18 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały spowodowałoby, że w obrocie pozostałby akt pozbawiony obligatoryjnych regulacji w kwestii częstotliwości pozbywania się (i związanej z tym częstotliwości odbioru) zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Mając zatem powyższe na uwadze zasadne i konieczne jest stwierdzenie nieważności całej omawianej uchwały również z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 6r ust. 3b ustawy.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na pozostałe naruszenia prawa zawarte w poniższych przepisach omawianej uchwały.

Stosownie do §3 ust. 1 pkt 1 lit. "c" uchwały: "Właściciele nieruchomości zobowiązani są do zbierania i przekazywania do odbioru wskazanych poniżej odpadów w następujący sposób: 1) w zabudowie jednorodzinnej: c) odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym zielone – w osobnym pojemniku, chyba, że prowadzone jest ich kompostowanie we własnym zakresie przy pomocy kompostowników przydomowych i pod warunkiem wskazania tego faktu w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy;".

Kwestionowany fragment powyższej normy, wprowadzający obowiązek zarejestrowania kompostownika poprzez złożenie informacji w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi naruszenie art. 6o ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z nim: „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 przepisu tego 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, zwalniałby 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 §24 ust. 3 pkt 1 lit. "b" uchwały: "Zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej: 1) wprowadza się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach: b) usług ogólnomiejskich i ponadpodstawowych,".

Jednym ze sposobów określenia, w myśl art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, może być zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Określenie tych obszarów czy nieruchomości powinno pozwolić adreptom na precyzyjne ustalenie miejsc obowiązywania tego zakazu, bez konieczności pozostawiania w niepewności co do zachowania zgodnego z omawianą normą prawa miejscowego. Warunku precyzyjnego określenia miejsc, w których obowiązuje zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich, nie spełnia określenie w postaci terenów usług ogólnomiejskich i ponadpodstawowych, mogące mieć wiele różnych desygnatów i rodzące sytuacje sporne co do rzeczywistego obowiązywania na tych obszarach ustanowionego w regulaminie zakazu. Tak szeroko rozumiana i nieprecyzyjna norma będzie skutkować również arbitralnym nakładaniem sankcji za popełnienie wykroczenia, polegającego na niewykonywaniu obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a i 3 ustawy) w sytuacji, gdy treść tego obowiązku nie może być (w oparciu o brzmienie §24 ust. 3 pkt 1 lit. "b" uchwały) ustalona przez adresata w sposób niebudzący jego wątpliwości w kwestii zachowania zgodnego z omawianym przepisem regulaminu. Podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; czy z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99). Nieprecyzyjny i wieloznaczny 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. 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.

W §19 ust. 1 pkt 3 uchwały postanowiono: "Mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku zabrania się w szczególności: 3) umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, w tym, odpadów medycznych i weterynaryjnych;".

W §19 uchwały Rada mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku wprowadziła katalog zakazów, posługując się przy tym zwrotem „w szczególności”. Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu prowadzi do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku oznacza to, iż zawarte w §19 uchwały zakazy mające na celu utrzymanie czystości i porządku, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie Organ Nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu

ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada zobowiązana jest do określenia tego sposobu kompletnie i wyczerpująco. Za działanie na podstawie i w granicach prawa nie może być uznane działanie polegające na niepełnym określeniu sposobu pozbywania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (np. wykonawcy uchwały) upoważnienia do dookreślenia tego sposobu. Brak wyczerpującego określenia zakazów dotyczących sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, w kontekście odpowiedzialności wykroczeniowej za niewykonanie obowiązków z regulaminu utrzymania czystości, prowadzi do sytuacji gdy właściciele nieruchomości mogą być arbitralnie karani za popełnienie czynów niezabronionych przez ustawę w czasie ich popełnienia, co jest rażąco sprzeczne z zasadami odpowiedzialności tak karnej, jak i wykroczeniowej (art. 42 ust. 1 Konstytucji, art. 1 §1 Kodeksu wykroczeń).

Niedopuszczalne jest również generalne zakazywanie umieszczania w pojemnikach do zbierania odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, o czym mowa w kwestionowanym fragmencie §19 ust. 1 pkt 3 uchwały. Zgodnie z definicją odpadów komunalnych, zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21), poza odpadami powstającymi w gospodarstwach domowych, są to również odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. W świetle tej definicji również odpady z działalności gospodarczej, które poprzez swój skład lub charakter są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych mogą być odpadami komunalnymi, których należy pozbywać się w drodze selektywnej lub nieselektywnej zbiórki w oparciu o zapisy ustawy i regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Według §24 ust. 3 pkt 2 uchwały: "Zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej: 2) zabrania się urządzania gołębników na strychach i dachach domów mieszkalnych, wielolokalowych, stanowiących własność Gminy,".

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy postanowienia regulaminu powinny dotyczyć wymagań (w tym zakazów) odnoszących się do utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Wynikający z §24 ust. 3 pkt 2 uchwały zakaz chowu gołębi na terenach stanowiących własność Gminy nieruchomości narusza art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.). Przywołany przepis ustawy zawiera bowiem definicję pojęcia zwierząt gospodarskich, wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii, tj.: a) koniowate - zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*), b) bydło - zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*), c) jeleniowate - zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, d) drób, e) świnię (*Sus scrofa*), f) owce (*Ovis aries*), g) kozy (*Capra hircus*), h) pszczołę miodną (*Apis mellifera*), i) zwierzęta futerkowe.

Ponadto według definicji zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt przez zwierzęta domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Przy tak określonym pojęciu "zwierzęta domowe" zdaniem Organu Nadzoru gołębie do nich nie należą, dlatego też kwestionowany przepis uchwały stanowi także wykroczenie poza ramy wskazanego upoważnienia odnoszącego się do ustanowienia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r., ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi (sygn. akt II SA/Go 392/08). Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13).

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