



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Poz. 3845

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.47.11.2016.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2016 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

§4 pkt 10 i pkt 12 we fragmencie: „w tym z chodników położonych przy granicy nieruchomości”, §9, §13 ust. 1 i 2, §15, §16 we fragmencie: „z chodników położonych wzdłuż nieruchomości”, §26 ust. 4, §30 ust. 2 pkt 8 we fragmencie: „pochodzące z indywidualnie prowadzonych remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji” oraz we fragmencie: „odpady nie spełniające tej definicji nie będą przyjmowane”, §32, §35 ust. 3, §37 ust. 1 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. b i lit. c we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne”, §39 ust. 3, §40 ust. 2 we fragmencie: „w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym”, ust. 4 we fragmencie: „po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” i ust. 5 we fragmencie: „w uzgodnieniu z państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” załącznika do uchwały Nr XXII/124/16 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Kamienna Góra na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) – zwana dalej „ustawą” podjęła uchwałę Nr XXII/124/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §4 pkt 10 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;
- §4 pkt 12 we fragmencie: „w tym z chodników położonych przy granicy nieruchomości” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy;
- §9 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 6r ust. 3a i art. 6m ust. 1a i 1b ustawy;
- §13 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;
- §15 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;

- §16 we fragmencie: „z chodników położonych wzdłuż nieruchomości” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy;

- §26 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;

- §30 ust. 2 pkt 8 we fragmencie: „pochodzące z indywidualnie prowadzonych remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji” oraz we fragmencie: „odpady nie spełniające tej definicji nie będą przyjmowane” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 i art. 6r ust. 3a ustawy;

- §32 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy;

- §35 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 6o ust. 1 ustawy;

- §37 ust. 1 pkt 1 lit d załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy;

- §37 ust. 1 pkt 2 lit. b załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy;

- §37 ust. 1 pkt 2 lit. c we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;

- §39 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy;

- §40 ust. 2 we fragmencie: „w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;

- §40 ust. 4 we fragmencie: „po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;

- §40 ust. 5 we fragmencie: „w uzgodnieniu z państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy.

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym:

„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania 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.”

Należy 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.

1.

W przepisie §4 pkt 10 Regulaminu normodawca lokalny wskazał, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „wycinanie chwastów, zmiatanie, zbieranie, grabienie itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości”.

Należy podkreślić, że z wyżej przywoływanego przepisu upoważniającego, tj. art. 4 ust. 2 ustawy nie wynika, aby Rada upoważniona była do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku wycinania chwastów, zmiatania, zbierania czy grabienia zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości. Tym samym przekroczyła zakres swojej kompetencji. W ocenie organu nadzoru, powyższa kwestia może stanowić co najwyżej temat rozważań na temat subiektywnego poczucia estetyki, w żadnej mierze natomiast nie może być przedmiotem obowiązków nakładanych przez lokalny organ stanowiący. Co do zmiatania, zbierania czy grabienia można by ewentualnie rozważać czy czynności te nie stanowią uprzątnięcia innych zanieczyszczeń, lecz zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy uprzątnięcie innych zanieczyszczeń dotyczyć może tylko części nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego, a w kwestionowanym przepisie mowa jest o wszystkich nieruchomościach.

Z uwagi na powyższe konieczne jest stwierdzenie nieważności §4 pkt 10 załącznika do uchwały.

2.

Rada Gminy Kamienna Góra w przepisie §4 pkt 12 załącznika do uchwały postanowiła, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „uprzątnięcie śniegu, błota, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych przy granicy nieruchomości.” W §16 regulaminu wskazała z kolei, że „Właściciele nieruchomości wykonując obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, zobowiązani są go gromadzenia odpadów w taki sposób, aby (...).

Należy wskazać, że zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Tak więc już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa powyższy obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada formułując w regulaminie wyżej cytowane przepisy dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone przy granicy nieruchomości (§4 pkt 12 i §16 regulaminu). Ustawodawca natomiast w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do tych chodników przylegających bezpośrednio przy granicy nieruchomości, które położone są wzdłuż nieruchomości i stanowią wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Taka modyfikacja stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy. Wymaga także zauważenia, że skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do modyfikowania w nim regulacji ustawowych.

Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

Organ nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż rada gminy nie może modyfikować przepisów ustaw. Zakaz taki wynika z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyrażonej w art. 7 w związku z 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 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 wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.” Jak dalej wyjaśnia NSA „w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy.”

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 pkt 12 we fragmencie: „w tym z chodników położonych przy granicy nieruchomości” oraz §16 we fragmencie: „z chodników położonych wzdłuż nieruchomości” załącznika do uchwały.

3.

W przepisie §9 załącznika do uchwały Rada zadecydowała, że „Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych przyjmuje odpady od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w zakresie określonym w §5 oraz od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych wyłącznie selektywnie zebrane odpady komunalne (papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne), w ilościach wynikających z deklaracji”.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe PSZOK przyjmuje odpady zmieszane oraz papier i tekturę, tworzywa sztuczne i szkło (taki zakres przedmiotowy odpadów wynika bowiem z §5 uchwały - do którego to odnosi się kwestionowany §9 uchwały). Powyższe niezgodne jest z dyspozycją ustawodawcy wyrażoną w przepisie art. 3 ust. 2 pkt 6, w myśl której punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniają przyjmowanie 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. Rada w §9 pomija więc zupełnie minimalny katalog odpadów, którego przyjmowanie powinien zapewnić PSZOK, wskazując tylko na papier i tekturę, tworzywa sztuczne i szkło. Kwestionowany przepis stoi również w sprzeczności z §8 Regulaminu, zgodnie z którym PSZOK zapewnia przyjmowanie nie tylko papieru i tektury lecz również i wymaganego ustawowo katalogu odpadów.

Powyższe uwagi odnoszą się również do tego fragmentu §9 Regulaminu, który stanowi, że od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych PSZOK przyjmuje „wyłącznie selektywne zebrane odpady komunalne (papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne), w ilościach wynikających z deklaracji”. Dodać należy jeszcze to, że normodawca lokalny dokonał tutaj ograniczenia ilościowego, wskazując, że odpady te będą przyjmowane w ilościach wynikających z deklaracji. Ograniczenie takie stoi w sprzeczności z przepisem art. 6r. ust. 3a, który stanowi, że „ (...) dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.” Ustawodawca dopuszcza więc ograniczenie ilościowe tylko niektórych odpadów przyjmowanych do PSZOK, wśród tych niektórych odpadów nie ma jednak papieru i tektury, szkła, tworzywa sztucznego. Ponadto podkreślić należy, że w świetle przepisów art. 6m ust. 1 a i 1b ustawy (przepisy te określają dane, które mogą się znaleźć w deklaracji o wysokości opłaty) nie ma podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązku wpisywania do deklaracji ilości zbieranych selektywnie odpadów komunalnych.

Reasumując, kwestionowany przepis §9 Regulaminu nie tylko narusza przepisy ustawowe, lecz także powoduje, że przepisy Regulaminu w zakresie rodzaju odbieranych przez PSZOK odpadów od właścicieli nieruchomości mogą być niezrozumiałe dla mieszkańców Gminy Kamienna Góra, stawiając ich w stan dezinformacji i niepewności prawnej w tej jakże istotnej przecież dla każdego gospodarstwa domowego dziedzinie życia.

4.

W przepisie §13, §15 i §26 ust. 4 regulaminu normodawca lokalny wprowadził obowiązki adresowane do przedsiębiorców. W §13 ust. 1 Rada ustaliła, że „Przedsiębiorca świadczący usługi odbioru odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych ma obowiązek tak zorganizować odbiór i transport odpadów, aby nie zagrażały one bezpieczeństwu ruchu drogowego i odbywały się według tras i w terminach wyznaczonych harmonogramem”. W ust. 2 tego przepisu wskazała, że „Przedsiębiorca świadczący usługi odbioru odpadów komunalnych ma obowiązek do ich odbioru, zgodnie z zasadami określonymi niniejszym regulaminem i przekazywania ich do właściwej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów”. W przepisie §15 Rada postanowiła, że „zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych przedsiębiorca ma obowiązek natychmiast usunąć”. W §26 ust. 4 zadecydowała z kolei, że „W przypadku nieterminowego wywozu odpadów, co spowodowało nadmierne ich nagromadzenie również poza pojemnikami, uprzątnięcie miejsca ustawienia pojemników należy do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne”.

Należy stwierdzić, że ustanawiając powyższe przepisy Rada przekroczyła zakres swojego upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią realizację dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, tj. wskazania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Należy jednak zauważyć, że z treści przepisu ustawowego wynika, że normy regulaminu dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości adresowane są do właścicieli nieruchomości, a nie do przedsiębiorców świadczących usługi odbierania i transportu tych odpadów i nieczystości. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, treść obowiązków nałożonych kwestionowanym przepisem na przedsiębiorców trudno uznać za określenie sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy na wykonywanie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 4 i 6 zezwolenie powinno określać wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem oraz inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Odnośnie przedsiębiorcy świadczącego usługi odbioru odpadów komunalnych wskazać należy, że ustawodawca w art. 6d ust. 4 pkt 1, 3 i 5 stanowi, że Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska oraz instalacje, w szczególności regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności §13 ust. 1 i 2, §15 i §26 ust. 4 załącznika do uchwały.

5.

W przepisie §30 ust. 2 pkt 8 Rada Gminy Kamienna Góra zadecydowała, że „odpady budowlano-remontowe, pochodzące z indywidualnie prowadzonych remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji należy przekazywać do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych – odpady nie spełniające tej definicji nie będą przyjmowane. Dopuszcza się zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej, po wcześniejszym uzgodnieniu z właścicielem lub zarządcą drogi.”

Podejmując powyższą regulację Rada ograniczyła właścicielom nieruchomości możliwość przekazywania do Gminnego Punktu Selektynego Odbierania Odpadów Komunalnych odpadów komunalnych, będących odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, ze względu na sposób ich powstania. Do uregulowania tego ograniczenia, zdaniem Organu Nadzoru, rada nie ma kompetencji. Brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie budzi wątpliwości. Gmina ma obowiązek odbierać wszystkie rodzaje odpadów komunalnych wymienione w tym przepisie (w tym odpady budowlane i rozbiórkowe). Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość odebranych odpadów. Tym bardziej nie ma upoważnienia do wprowadzania dodatkowych ograniczeń w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy jest bowiem jednoznaczne. Regulamin powinien określić wymagania w zakresie między innymi przyjmowania przez PSZOK wszystkich odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

Regulacja §30 ust 2 pkt 8 w kwestionowanych fragmentach narusza prawo w sposób istotny, ponieważ ukształtowała prawa i obowiązki adresatów (właściciele nieruchomości) uchwały Nr XXII/124/16 Rady Gminy Kamienna Góra (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

6.

Rozdział 5 Regulaminu dotyczy wymagań wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami. W ramach tego rozdziału normodawca lokalny zdecydował w przepisie §32, że „w ramach działań zmierzających do poprawy w zakresie gospodarki odpadami mieszkańcy gminy powinni:

1) podejmować działania w celu systematycznego ograniczania ilości odpadów powstających na nieruchomościach,

2) zaniechać spalania odpadów w piecach centralnego ogrzewania mając na względzie negatywny wpływ takiego postępowania na środowisko i organizm ludzki”.

W ocenie organu nadzoru, analiza treści powyższego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że na jego podstawie został nałożony na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Kamienna Góra obowiązek określonego zachowania związanego z gospodarką odpadami komunalnymi. W myśl bowiem tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do ograniczania ilości powstających odpadów komunalnych, a także zaniechania spalania odpadów w piecach centralnego ogrzewania.

Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy zauważyć, że nie sposób wywieść z nich kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków, określonych w kwestionowanym przepisie. Pamiętać bowiem należy, że przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo.” W literaturze również dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Np. zdaniem M. Górskiego, „plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania,

czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych” (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28).

Z powyższego płynie 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 (organ nadzoru nie podważa celowości czy słuszności określonych w kwestionowanym przepisie działań mieszkańców).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionego obowiązku. Problematyczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy został on prawidłowo wykonany.

Wobec powyższego należy uznać regulację §32 załącznika do uchwały jako istotnie naruszającą przepisy prawa.

7.

W przepisie §35 ust. 3 Regulaminu Rada przesądziła, że „Prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji do własnego kompostownika powinno poprzedzać jego zgłoszenia poprzez zapis w deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Powyższa norma wprowadzająca warunek korzystania z własnego z kompostownika na odpady ulegające biodegradacji w postaci jego zgłoszenia w deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi naruszenie art. 60 ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem: „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.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §35 ust. 3 załącznika do uchwały.

8.

Rada Gminy Kamienna Góra w §37 ust. 1 pkt 2 lit. c zdecydowała, że „zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne;

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

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

Wykluczenie możliwości stosowania wyjątku zawartego w §37 ust. 1 pkt 2 lit. c Regulaminu w odniesieniu do psów ras uznanych za agresywne, nawet wtedy, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem, łamie zasadę proporcjonalności i z tego względu ta omawiana regulacja uchwały narusza prawo.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności §37 ust. 1 pkt 2 lit. c we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne”.

9.

Normodawca lokalny w §37 ust. 1 pkt 1 lit. d Regulaminu wprowadził dla właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe obowiązek niewprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników. W §37 ust. 1 pkt 2 lit. b ustanowił z kolei nakaz niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci.

Przytoczone regulacje zostały przez Radę wprowadzone w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Z przedmiotowego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wynika kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tych przepisach uchwały miejsc użyteczności publicznej. Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Powyższa norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o „obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe”

Ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: „W ocenie Sądu ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego

środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum)”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie utrwalonym orzecznictwie sądów m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13), z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13) czy w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/OI 46/13).

Ponadto, mając na uwadze fragment §37 ust. 1 pkt d uchwały w brzmieniu „postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z psów – przewodników” należy zauważyć, że uprawnienia osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.). Zgodnie z art. 20a ust. 1 powyższej ustawy: „Osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu: 1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych; 2) do parków narodowych i rezerwatów przyrody; 3) na plaże i kąpieliska”. Zatem już sam ustawodawca zadbał o dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa asystującego.

Jednocześnie w kontekście zapisów uchwały niezbędne jest odniesienie się do definicji psa asystującego zawartej w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W myśl tej definicji pies asystujący to - odpowiednio wyszkolony i specjalnie oznaczony pies, w szczególności pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Zatem w rozumieniu ustawy pies, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym to nie tylko jak to wskazała Rada, „pies przewodnik”, ale również pies asystent odpowiednio wyszkolony, specjalnie oznaczony oraz posiadający certyfikat wydany zgodnie z art. 20b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Psem przewodnikiem w rozumieniu tej ustawy jest pies tylko osoby niepełnosprawnej niewidomej lub niedowidzącej, natomiast psy ułatwiające aktywne uczestnictwo w życiu społecznym osobom niepełnosprawnym z innych przyczyn są w rozumieniu ustawy psami asystującymi.

Zawarta w uchwale modyfikacja przepisu ustawowego polega więc na tym, że normodawca lokalny pozwolił na wstęp do obiektów użyteczności publicznej tylko osobom niewidomym, korzystającym z pomocy psów przewodników, podczas gdy ustawodawca umożliwił to szerszej kategorii podmiotom, mianowicie osobom niepełnosprawnym wraz z psem asystującym.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Kamienna Góra. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności 37 ust. 1 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. b Regulaminu.

10.

W przepisie §39 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Kostomłoty, zadecydowała, że „utrzymywanie zwierząt gospodarskich wymaga uzyskania zgody właściciela nieruchomości lub wspólnoty mieszkaniowej.”

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach Rada Gminy została upoważniona do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazane uregulowanie uchwały tj. §39 ust. 3 wykracza poza przyznaną Radzie Gminy kompetencję do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przyjmując kwestionowany zapis uzależniła możliwość dokonania określonych tam czynności od uzyskania zgody właściciela nieruchomości lub wspólnoty mieszkaniowej. Przepisy te zamieszczono wśród wymogów dotyczących utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Zapis ten narusza ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie uregulowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ramach którego ustala ona także wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego, a takim aktem jest właśnie przedmiotowa uchwała, nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, ponieważ brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów regulaminu adresatom norm prawnych wskazanych w rozpatrywanej uchwale. Kwestionowane postanowienia uchwały stwarzają bowiem sytuację (stan prawny), kiedy to o ostatecznym kształcie zapisu regulaminu, decydować może właściciel nieruchomości lub wspólnota mieszkaniowa, którzy są jednymi z adresatów tego regulaminu. Jest to nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu §39 ust. 3 załącznika do uchwały.

11.

W rozdziale 8 regulaminu normodawca lokalny uregulował zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. W ramach tego rozdziału w §40 ust. 2 postanowił, że „Deratyzację przeprowadza się w przypadku pojawienia się gryzoni lub pogarszania się stanu sanitarno-epidemiologicznego w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym.” W ust. 4 wskazał, że „W przypadku pojawienia się populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Kamienna Góra, po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi w drodze zarządzenia obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia”. W ust. 5 z kolei zadecydował, że „Deratyzację należy przeprowadzić w okresach (...). Dokładny termin deratyzacji podaje Wójt Gminy Kamienna Góra w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.”

Należy podkreślić, że wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia stanowi wyłączną kompetencję rady gminy zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ramach upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015, poz. 1412) a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji do kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ w pojęciach "wyznaczanie obszaru" i "terminu

przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13).

Konieczne jest więc stwierdzenie nieważności przepisów §40 ust. 2, 4 i 5 we wskazanych wyżej fragmentach.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*