



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2016 r.

Poz. 3895

WYROK NR II SA/WR 864/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant

Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 marca 2016r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Węglińca
z dnia 31 lipca 2015 r. Nr 104/IX/15
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i miasta Węgli-
niec

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Węglińca na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2015 r. Rada Miejska Węglińca podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.z.p.”, uchwałę Nr 104/IX/14 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Węglińca.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na wskazaną powyżej uchwałę, zarzucając jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, że podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej art. 4 ust. 1 i 2 u.c.z.p., który wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 u.c.z.p. wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Mocą § 3 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że „*Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, polegające na:*

- a) *Uprzątnięciu niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników, a także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne, np. podwórzy, przejść, bram itp. (przy czym należy to realizować w sposób niezakłócających ruchu pieszych i pojazdów) oraz posypanie piaskiem chodnika; uprzątnięte błoto, śnieg, lód należy złożyć na skraju chodnika, tak by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię;*
- b) *Uprzątnięciu z miejsc i w sposób wyżej wymieniony piasku i soli stanowiących pozostałości po zabiegach związanych z zimowym utrzymaniem dróg”.*

Konfrontując brzmienie tego przepisu z treścią upoważnienia ustawowego Wojewoda zauważył, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 u.c.z.p., 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 u.c.z.p.). Postanowienie uchwały dotyczy natomiast uprzątnięcia chodników, który to obowiązek w literze a został również rozciągnięty na części nieruchomości pełniące funkcje komunikacyjne. Organ nadzoru stwierdził, że pojęcie to nie jest równoznaczne z pojęciem nieruchomości służących do użytku publicznego, ich zakresy znaczeniowe nie są bowiem tożsame. Także próba definiowania nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne poprzez otwarte wyliczenie „np. podwórzy, przejść, bram itp.” nie spełnia wymogów kompletnego wypełnienia upoważnienia ustawowego, a ponadto narusza zasadę prawidłowej legislacji. Ponadto, odnośnie do obowiązku uprzątnięcia chodników wypowiedzią się sam ustawodawca, który w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p. postanawia, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zatem z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Rada poprzez brak rozróżnienia chodników położonych wzdłuż nieruchomości od reszty chodników w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte już zapisami ustawy. Należy bowiem odróżniać – zdaniem Wojewody – ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określanych uchwałą zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych spraw można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość § 3 ust. 2 lit. a, a w konsekwencji także § 3 ust. 2 lit. b uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 u.c.z.p., organ nadzoru stwierdził, że zaskarżona uchwała nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie zaś któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 u.c.z.p. elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Zgodnie z § 119 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto, w opinii Wojewody Dolnośląskiego, przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało także inne istotne naruszenia przepisów prawa przez poszczególne uregulowania uchwały.

I. W § 2 regulaminu Rada wprowadziła katalog definicji, postanawiając co należy rozumieć pod występującymi w regulaminie zwrotami. W składającym się z 73 punktów paragrafie Rada uregulowała zarówno pojęcia, które występują w dalszej części uchwały, jak i pojęcia, które pojawiają się tylko w katalogu definicji, a nie są wykorzystywane w dalszej części regulaminu. Większość definicji regulowana jest przez odesłanie do konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego (np. § 2 pkt 16, § 2 pkt 32, § 2 pkt 43, § 2 pkt 57). Niektóre z nich powtarzają definicje ustawowe (np. § 2 pkt 31, § 2 pkt 33) lub znacznie częściej przytaczają je modyfikując przy tym ich brzmienie (np. § 2 pkt 4, § 2 pkt 10, § 2 pkt 12, § 2 pkt 60, § 2 pkt 63). Taki sposób regulacji – zdaniem organu nadzoru - nie może być uznany za dopuszczalny. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Art. 4 ust. 2 u.c.z.p. nie przyznaje radzie gminy kompetencji do tworzenia katalogu definicji. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego: jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w tekście prawnym należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Jednocześnie, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego, nie może więc stanowić kompilacji i przytoczenia innych norm prawa obowiązujących w zakresie gospodarki odpadami. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego znajdują swoje zastosowanie w zakresie w nich unormowanym niezależnie od ich przytoczenia w treści regulaminu. Równocześnie delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.c.z.p. nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 u.c.z.p.

II. W Rozdziale 2 regulaminu Rada wprowadziła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.z.p. uprawnienie do określenia wymagań w zakresie czystości i porządku na terenie nieruchomości jest wyraźnie ograniczone w literach a, b i c tego punktu. Rada wprowadzając określone wymagania w tym zakresie musi zatem mieć na względzie, czy dotyczy ono zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego czy też mycia i naprawy pojazdów samochodowych, bowiem jej upoważnienie ograniczone jest wyłącznie do tych aspektów problematyki czystości i porządku. Z uwagi na restrykcyjny charakter wprowadzanej regulacji nie jest możliwe rozszerzanie kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy na inne zagadnienia, nawet jeśli w jego ocenie są one pożądane czy korzystne dla całej wspólnoty samorządowej. W ocenie prawidłowości wprowadzanej na tej podstawie regulacji jest bowiem istotne przestrzeganie praw jednostki, w tym jej prawa własności.

W § 3 ust. 1 lit. b regulaminu w sposób szczegółowy opisano obowiązki i zakazy dotyczące zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, takie jak:

- a) zmiatanie, grabienie, zmywanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, mającym na celu utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (§ 3 ust. 1 lit. b tiret 3). Uregulowania takie nie mieszczą się w upoważnieniu ustawowym z art. 4 ust. 2 u.c.z.p. Wybór sposobu utrzymywania czystości na terenie nieruchomości stanowi indywidualną sprawę właściciela. Rada gminy nie posiada umocowania do narzucenia właścicielowi określonej metody wykonywania jego

obowiązków (tak m.in.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 744/14; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13);

- b) usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów oraz budowli zanieczyszczeń w postaci ogłoszeń, plakatów, rysunków itp. nieaktualnych już lub umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego odrębnymi przepisami (§ 3 ust. 1 lit. b tiret 4). Umieszczone na ścianie budynku lub w innym miejscu ogłoszenia, plakaty czy rysunki nie mogą być traktowane jak zanieczyszczenia, które właściciel nieruchomości ma obowiązek usuwać. Jest to bowiem kwestia wyłącznie estetyki danej nieruchomości. Ponadto obowiązek usuwania jakichkolwiek zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego. Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r. (sygn. akt II SA/Lu 485/08), „pojęcie „utrzymanie porządku” ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania w należytym stanie i porządku estetycznym wyglądu ścian budynków i ogrodzeń nieruchomości, w szczególności poprzez usuwanie z nich plakatów, reklam, ogłoszeń, napisów, rysunków itp. umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa”;
- c) utrzymywanie czystości poprzez zamiatanie i uprzążanie odpadów na placach, drogach publicznych w ich liniach rozgraniczających, ciągach pieszojezdnych, drogach rowerowych, przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami, w granicach działek, na których obiekty te są zlokalizowane (§ 3 ust. 1 lit. b tiret 5), zbieranie i uprzążanie odpadów pozostawionych na skwerach, trawnikach i innych przestrzeniach publicznych (§ 3 ust. 1 lit. b tiret 6), zbieranie i uprzążanie odpadów pozostawionych na obszarach nieruchomości rolnych, leśnych, pokrytych wodami (§ 3 ust. 1 lit. b tiret 7). O tym w jaki sposób przebiega zapewnienie czystości i porządku na wskazanych terenach, a także kto jest podmiotem obowiązującym rozstrzyga art. 5 ust. 1–5 u.c.z.p.

W § 3 ust. 1 lit. c regulaminu ustanowiono obowiązek uwzględniania w trakcie zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i zabiegów związanych z utrzymaniem czystości i porządku przepisów prawa wynikających z innych ustaw (ustawy o odpadach, ustawy o nawozach i nawożeniu, ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawy o drogach publicznych, ustawy Prawo ochrony środowiska, rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych ulicach i placach, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne). Wojewoda podkreślił, że obowiązek przestrzegania prawa przy wykonywaniu jakichkolwiek czynności (nie tylko związanych z utrzymaniem czystości i porządku) ma charakter samoistny, co wynika z art. 83 Konstytucji, wedle którego każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta przez Radę regulacja może prowadzić do wniosku, że stosowanie przepisów prawa rangi ustawowej i rozporządzeń (tutaj aktów wymienionych w kwestionowanym zapisie) w istocie zależy od woli organu stanowiącego, co z kolei może prowadzić do naruszenia przyjętej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa.

Te same zastrzeżenia, w opinii organu nadzoru, należy odnieść także do dalszych postanowień regulaminu, w których treści znajdują się odesłania do przepisów prawa powszechnie obowiązującego – § 4 pkt 2, § 7 pkt 1 i 2, § 8 pkt 1 lit. a i b, § 9 ust. 2 lit. a i b, § 14 pkt 1, § 17 pkt 1, 3, 4, § 20 pkt 1 lit. d, e, § 20 pkt 4, § 22 ust. 3 lit. a, § 22 ust. 4 lit. a, § 26 ust. 3.

W § 3 ust. 4 regulaminu wskazano, że „*Naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolone są wyłącznie na terenie nieruchomości właściciela i mogą dotyczyć tylko należących do niego pojazdów mechanicznych. Naprawy pojazdów nie powinny być uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady winny być gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy*”. Możliwość określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi na terenie własnej nieruchomości przewiduje art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p. Do kompetencji rady należy więc określenie warunków by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, a powstałe w ich następstwie nieczystości usuwane. Jak zauważył organ nadzoru, u.c.z.p. nie wprowadza zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Wprowadzenie więc przez Radę ograniczenia możliwości naprawy pojazdów jedynie do pojazdów mechanicznych należących do właściciela nieruchomości wprowadza zakaz, którego nie przewiduje sama u.c.z.p. Takie sformułowanie § 3 ust. 4 stanowi złamanie zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie) – co w ocenie organu – stanowi istotne naruszenie prawa.

Celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważ-

nił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza jednak w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując § 3 ust. 4 regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która ma zastosowanie w każdej prawnie ujętej procedurze. Zasada ta pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, 87). Wprowadzenie ograniczenia możliwości naprawy pojazdów mechanicznych do tych, które należą do właściciela nieruchomości nie spełnia tych przesłanek. Rozróżnienie pojazdów samochodowych ze względu na to, kto jest ich właścicielem, nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu i w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości.

W § 4 pkt 3 lit. e regulaminu Rada uzależniła możliwość prowadzenia selektywnej zbiórki bioodpadów do własnego kompostownika od zarejestrowania go w gminie w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada nie może uzależniać możliwości gromadzenia odpadów w formie kompostownika od złożenia stosownej informacji w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Deklaracja, o której mowa w art. 6n ust. 1 u.c.z.p., ma na celu określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kompostowanie jest jednym z elementów selektywnej zbiórki odpadów, który niewątpliwie ma wpływ na ustalenie wysokości tejże opłaty. Jednakże – w ocenie organu nadzoru – brak woli gromadzenia odpadów w formie kompostownika przez podmiot lub jednostkę (co może wynikać z treści złożonej deklaracji) nie prowadzi do powstania zakazu posiadania takiego kompostownika i gromadzenia w nim odpadów w formie selektywnej. Zakazu takiego nie można wyprowadzić z innych przepisów prawa.

Powyższa norma, wprowadzając obowiązek zarejestrowania kompostownika w gminie prowadzi również do naruszenia art. 60 u.c.z.p., zgodnie z którym 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 domniemania, zgodnie z którym brak zarejestrowania kompostownika przesądza o tym, że właściciel nie zagospodarowuje odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku. 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.

W § 4 pkt 3 lit. f regulaminu Rada postanowiła jakiego rodzaju odpady zielone nie mogą być kompostowane w przydomowym kompostowniku. W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja jest zbyt daleko idąca w zakresie upoważnienia do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Ogranicza bowiem możliwość uzyskania określonych rodzajów kompostu (nawozu organicznego). Zarówno u.c.z.p., jak i inne przepisy nie określają definicji kompostownika. Kompost jest nawozem organicznym, natomiast kompostowanie jest procesem mającym na celu uzyskanie kompostu z odpadów biodegradowalnych. Jego realizacji służy kompostownik. W obecnym stanie prawnym nie istnieją obowiązujące normy i wymogi co do reguł i materiału z jakiego winien być tworzony kompostownik. Jakiegokolwiek zasady postępowania w tym zakresie można jednak ustalić na podstawie powszechnie dostępnej wiedzy i doświadczenia życiowego. Mając na względzie przyjętą przez Radę regulację Wojewoda zauważył, że jedną z metod uzyskiwania kompostu jest stworzenie podłoża kompostownika z materiału pochodzącego z przyciętych lub ściętych gałęzi drzew i krzewów. Tego typu warstwa ma na celu napowietrzenie dolnych warstw kompostu. Z kolei

materiał pochodzący z przyciętych lub ściętych gałęzi drzew i krzewów umieszczony w kompostowniku może posłużyć do stworzenia tzw. ziemi kompostowej z gałęzi, która ma strukturę i właściwości podobne do torfu. Nadto, również przepisy rozstrzygają poniekąd omawianą kwestię. W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a mowa jest o selektywnej zbiórce odpadów zielonych, których definicja określona została w art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy o odpadach. Wedle tej definicji przez „odpady zielone” rozumie się odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów. Skoro zatem przepisy ustaw określają co jest odpadem zielonym i jakie są sposoby ich „zagospodarowania” Rada nie może wprowadzać w tym zakresie żadnych innych ograniczeń.

W § 4 pkt 3 lit. k regulaminu wskazano, że *„zebrane w wyniku sprzątnięcia chodników liście pochodzące z drzew rosnących wzdłuż ulicy należy zgromadzić w przyście lub workach na chodniku w miejscu nieutrudniającym korzystanie z niego, a następnie bezzwłocznie zgłosić ten fakt zarządcy drogi, który ma obowiązek bezzwłocznie je odebrać”*. Jak podkreślił organ nadzoru, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b u.c.z.p. Rada określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada stanowiąc o zbieraniu liści z chodników nie wprowadziła zróżnicowania na chodniki położone wzdłuż nieruchomości oraz inne chodniki. Zakresem tego przepisu objęto więc obowiązki, które wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p., co stanowi niedozwoloną modyfikację i wyjście poza upoważnienie ustawowe.

Jednocześnie Rada nałożyła obowiązek bezzwłocznego odebrania worków z liśćmi na zarządcę drogi. Ustawodawca – jak zauważył Wojewoda – sam uregulował obowiązki utrzymania i porządku na drogach publicznych wskazując, że należą one do zarządu drogi. Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.c.z.p. do obowiązków zarządu drogi należy także: 1) zbieranie i pozbywanie się odpadów zgromadzonych w pojemnikach do tego przeznaczonych i utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; 2) pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej; 3) uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku. Obowiązek pozbycia się liści (będących zanieczyszczeniami uprzątniętymi z chodników przez właścicieli nieruchomości) należy więc do obowiązków zarządu drogi z mocy samej u.c.z.p. Nie jest przy tym sformułowany czas w jakim zarząd powinien swoje obowiązki wykonywać. Poprzez wprowadzenie § 4 pkt 3 lit. f Rada zmodyfikowała obowiązek ustawowy oraz nałożyła na zarząd drogi określony czas na wykonanie przez nich zadań, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 6 pkt 7 regulaminu Rada postanowiła, że w przypadku braku możliwości terminowego odbioru odpadów z uwagi na złe warunki atmosferyczne lub inne uzasadnione okoliczności operator/przedsiębiorca zobowiązany jest do odbioru odpadów niezwłocznie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających odbiór. Wprowadzony obowiązek – jak podkreślił organ nadzoru – odnosi się stricte do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. W kontekście przytoczonego uregulowania kwestionowanej uchwały, należy zauważyć, że w myśl art. 1 ust. 1 u.c.z.p., określa ona zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Tylko właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.c.z.p. są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p., właścicielem nieruchomości w jej rozumieniu jest także współwłaściciel, użytkownik wieczysty oraz jednostka organizacyjna i osoba posiadająca nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inny podmiot władający nieruchomością. Ustawa w art. 5 ust. 2–4 nakłada również obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku na podmioty wymienione w tym artykule, a więc zarząd drogi.

Zdaniem Wojewody, w ten sam sposób należy się odnieść do regulacji zawartych w § 4 pkt 3 lit. j regulaminu, gdzie Rada stwierdziła, że *„odpady niespełniające tego warunku przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą wniesioną przez właściciela nieruchomości na rzecz gminy”*. W ocenie organu nadzoru, postanowienia tego typu mogą być elementem umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 u.c.z.p., natomiast nie mogą stanowić elementu regulaminu. W podobny sposób należy odnieść się do kwestii, o której mowa w § 4 ust. 3 lit. i regulaminu, gdzie Rada stwierdziła, że zamówienie musi być zrealizowane w ciągu 2 dni roboczych od złożenia zamówienia. Ten sam charakter ma zapis § 5 pkt 1 regulaminu, w którym postanowiono, że w zakresie zamówienia opróżniania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych musi zostać zrealizowane w okresie 2 dni roboczych od złożenia.

Organ nadzoru podniósł, że Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie również zapisami § 7 pkt 1-4 wprowadziła uregulowania odnoszące się wprost do podmiotów nieobjętych regulacją opartą na art. 4 ust. 1 u.c.z.p. Jak bowiem podkreślono powyżej, ustawa wprost wskazuje zakres podmiotowy jej

stosowania. Tym samym nie sposób uznać za prawidłowe i dopuszczalne w obowiązującym stanie prawnym nałożenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nakazowi i obowiązków w stosunku do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Takie bowiem zapisy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie mieszczą się zakresie upoważnienia ustawowego.

III. W Rozdziale 3 regulaminu Rada wprowadziła uregulowania dotyczące rodzajów i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów. Zgodnie z kompetencją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. wskazane wymagania powinny uwzględniać średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych pojemników. Za wykroczenie poza ramy wskazanej kompetencji ustawowej należy uznać – w ocenie Wojewody – zapisy § 8 ust. 1 lit. c oraz § 9 ust. 2 lit. c regulaminu we fragmentach „wyglądać estetycznie”. Regulacja wprowadzająca wymóg posiadania przez pojemnik estetycznego wyglądu jest określeniem niejasnym i subiektywnym, uzależnionym od indywidualnego poczucia estetyki przez konkretne osoby. Regulacja taka wprowadzająca pojęcie niedookreślone nie powinna mieć miejsca w akcie prawa miejscowego. Uchwały, a szczególnie uchwały będące aktami prawa miejscowego, powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, wprowadzając zaufanie obywateli do prawa. Także w tym zakresie brak jest podstaw do wprowadzania takiego obowiązku. Z kolei obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarnego urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych nie można rozszerzyć także o wymóg estetyki tych urządzeń.

W § 12 ust. 1 regulaminu postanowiono, że *„Właściciel nieruchomości nie mający możliwości włączenia jej do systemu kanalizacji sanitarnej, zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez wybudowanie i dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do ilości osób stale lub czasowo przebywających na jej terenie, w taki sposób, aby nie nastąpił ich wypływ ze zbiornika na powierzchnię ziemi, wód lub gruntu”*. Tymczasem przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p. stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Poprzez pominięcie w § 12 ust. 1 regulaminu możliwości wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych Rada zmodyfikowała obowiązki właścicieli nieruchomości wynikające z u.c.z.p. Wprowadzając alternatywę – albo przyłączenia nieruchomości do systemu kanalizacji sanitarnej albo wybudowania zbiornika bezodpływowego – Rada pominęła dwie sytuacje przewidziane przez u.c.z.p., gdy w przypadku braku sieci kanalizacyjnej właściciel będzie chciał wyposażyć nieruchomość w przydomową oczyszczalnię ścieków zamiast w zbiornik bezodpływowy, lub w przypadku istnienia sieci kanalizacyjnej właściciel i tak postanowi korzystać z przydomowej oczyszczalni ścieków. Zapis ten poprzez modyfikację normy ustawowej narusza prawo w sposób istotny. Jednocześnie postanowienie zawarte w regulaminie, że obowiązek posiadania zbiornika bezodpływowego dotyczy właściciela nieruchomości nie mającego możliwości włączenia do sieci kanalizacyjnej stanowi modyfikację przepisu ustawowego, który możliwość wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub w przydomową oczyszczalnię ścieków wprowadza w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Rada w § 12 ust. 1 regulaminu rozszerzyła więc obowiązek przyłączenia do sieci kanalizacyjnej również na te sytuacje, gdy jest to możliwe, lecz z ekonomicznego lub technicznego punktu widzenia – nieuzasadnione.

W § 15 regulaminu ustalono zasady zachowania bezpieczeństwa podczas eksploatacji pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorników bezodpływowych. Również w tej kwestii doszło do przekroczenia kompetencji ustawowej przez Radę Miejską Węglińca. Normę kompetencyjną przekroczono w § 15 pkt 2 regulaminu we fragmencie *„w takiej sytuacji przedsiębiorca może dochodzić pokrycia równowartości powstałej szkody na drodze postępowania cywilnego”*. Kwestie roszczeń odszkodowawczych są regulowane przez przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 415 Kodeksu cywilnego, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. W § 15 pkt 5 regulaminu Rada stwierdziła, że do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów oraz bioodpadów można wrzucać wyłącznie rodzaje odpadów wyszczególnionych w materiałach informacyjno-edukacyjnych opracowanych przez gminę. Jak wskazał Wojewoda, tego typu regulacja stanowi delegację w zakresie określenia frakcji odpadów na bliżej nieokreślony organ. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to rada gminy powinna dookreślić w regulaminie czystości i porządku kwestie wymogów odnośnie do rodzajów odpadów, których nie można umieszczać w pojemnikach i workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów. Stanowi to bowiem realizację normy kompeten-

cyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. Zdaniem organu nadzoru, dopiero tak poczynione ustalenia mogą stać się podstawą do opracowania materiałów informacyjno-edukacyjnych. W § 15 pkt 6 regulaminu Rada wprowadziła natomiast zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego. Przez płynne odchody zwierzęce oraz podsiąki z obornika należy rozumieć gnojowicę. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 625 z późn. zm.) obornik i gnojowicę należy traktować jako nawozy naturalne. Zasady przechowywania i stosowania nawozów naturalnych (obornika, gnojowicy i gnojówki) regulują odpowiednio wskazana już ustawa o nawozach i nawożeniu oraz art. 47 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.). Naruszenie wskazanych przepisów w zakresie zasad przechowywania i stosowania nawozów naturalnych może prowadzić do zastosowania sankcji przewidzianych przez obydwie ustawy.

IV. W Rozdziale 4 regulaminu, zatytułowanym „Obowiązki formalno-prawne i skutki ich nieprzestrzegania”, Rada wprowadziła obowiązki w zakresie dokumentowania oraz konsekwencje ich nieprzestrzegania. W § 16 regulaminu Rada ustaliła obowiązek dokumentowania zawarcia umowy z przedsiębiorcą na odbiór nieczystości płynnych, określając przy tym odpowiednie terminy na jego realizowanie. W § 17 pkt 5 regulaminu Rada zobowiązała natomiast właścicieli nieruchomości do przechowywania dowodów uiszczania opłat za odbiór odpadów i zbiorników bezodpływowych przez okres dwóch lat. W § 17 pkt 6 regulaminu zawarto obowiązek powiadomienia Gminy o stwierdzonej nieszczelności zbiornika bezodpływowego. Powyższe unormowania nie mieszczą się – zdaniem Wojewody – w materii upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 u.c.z.p., a także naruszają art. 6 ust. 1 u.c.z.p. Przepis art. 6 ust. 1 ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych zobowiązując ich do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Przepis ten nie zawiera przy tym żadnych postanowień, które określałyby jakikolwiek termin do rozpoczęcia obowiązku dokumentowania odnośnie do umów zawieranych z przedsiębiorcą czy przechowywania dowodów uiszczania ponoszonych opłat. Nie ma również podstawy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku powiadamiania gminy o nieszczelności zbiornika bezodpływowego.

Rada miejska w ramach regulaminu uprawniona jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie mieści się natomiast w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 u.c.z.p. ustalanie w jaki sposób właściciele nieruchomości mają realizować obowiązek ujęty w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.z.p. oraz obowiązki wynikające z art. 6m ust. 1a u.c.z.p. Rada gminy może przy tym ewentualnie, zgodnie z art. 6 ust. 1a u.c.z.p., określić w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.z.p., jednak powinna to uczynić w drodze odrębnej uchwały.

W § 17 pkt 1-3 regulaminu Rada uregulowała konsekwencje niezrealizowania obowiązków przewidzianych w regulaminie. Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami u.c.z.p. i przepisami odrębnymi ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b u.c.z.p. Jednocześnie – jak zauważył organ nadzoru – obowiązki te przewidują sankcję za ich niewykonanie (art. 10 ust. 2 u.c.z.p.). Postępowanie w tej sprawie toczy się wedle przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Nadzór nad realizacją oraz konsekwencje niewypełnienia ustawowych obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości przewidziane są w art. 5 ust. 6-9 u.c.z.p. Zgodnie z zawartymi tam zapisami nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku natomiast stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (nie dotyczy to obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3-3b u.c.z.p.). Wykonywanie tej decyzji podlegać będzie egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.).

W dalszej części skargi Wojewoda podkreślił, że wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 u.c.z.p. punktów. Nie wolno w nim zamieszczać postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższe-

go rządu. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w wyżej wskazanym przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art. 7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Ponadto rada gminy wydając regulamin musi mieć na uwadze inne przepisy zawarte w ustawach.

W kontekście powyższego organ nadzoru stwierdził, że rada miejska stanowiąc o treści Rozdziału 4 regulaminu wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 u.c.z.p., zwracając jednocześnie uwagę na przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 zasad, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Reasumując powyższe rozważania, Wojewoda stwierdził, że Rada Miejska w sposób istotny wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia powtarzając i modyfikując w przepisach regulaminu przepisy innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Dodatkowo wskazał, że w § 17 pkt 2 regulaminu Rada powierzyła dokonywanie kontroli wykonywania obowiązku Burmistrzowi oraz Straży Miejskiej. Taki zapis stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy (patrz pkt VIII niniejszego uzasadnienia).

V. W § 18 regulaminu Rada postanowiła, że *„Właściciele nieruchomości, w celu zwiększenia ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych występujących w strumieniu odpadów komunalnych obowiązani są do oddzielnego gromadzenia tych odpadów i dostarczenia ich do punktu mobilnego zgodnie z harmonogramem podanym do publicznej wiadomości mieszkańcom Gminy Węgliniec”*. W ocenie organu nadzoru, analiza treści powyższego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że na jego podstawie zostały nałożone na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Węgliniec obowiązki określonego zachowania związanego z gospodarką odpadami komunalnymi. W myśl bowiem tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do: 1) oddzielnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych, 2) dostarczania ich do punktu mobilnego zgodnie z harmonogramem. W kontekście powyższego zapisu uchwały Wojewoda zauważył, że zamieszczono go w Rozdziale 5 zatytułowanym „Wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”. Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy 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), Wojewoda wskazał, że celem przygotowania tego dokumentu było wprowadzenie nowego, zgodnego z założeniami ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.), systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Dodatkowo Plan gospodarki odpadami wskazuje konieczne do realizacji cele i działania w zakresie poszczególnych rodzajów odpadów oraz przedstawia ogólny zarys funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami na terenie województwa. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowy „Plan” stanowi istotne narzędzie, które posłużyć ma do osiągnięcia celów założonych w strategii województwa. Plany gospodarki odpada-

mi (tak samo jak programy ochrony środowiska) nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Z samych postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, z którym w myśl art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p. § 18 uchwały powinien korespondować i być z nim zgodny, nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku zwiększania ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami niebezpiecznymi cele te mają zostać zrealizowane przede wszystkim poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie zbierania odpadów niebezpiecznych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków.

VI. Rozdział 6 regulaminu poświęcony jest obowiązkom osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającym na celu ochronę przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 19 regulaminu wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe „ponoszą także pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”. W § 20 wskazano, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy ponoszenie pełnej odpowiedzialności za zachowanie utrzymywanych zwierząt. Rada stanowiąc o odpowiedzialności określonych podmiotów za zachowanie zwierząt wykroczyła – zdaniem Wojewody - poza kompetencję przyznaną jej w art. 4 ust. 2 pkt 6. Kwestia odpowiedzialności za zachowanie zwierząt jest uregulowana w art. 431 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. Chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego (§ 2). Nie ma zatem potrzeby regulować tej kwestii w przedmiotowej uchwale.

W § 20 regulaminu Rada określając obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe poprzedziła katalog obowiązków sformułowaniem „w szczególności”, które w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 u.c.z.p. oraz art. 2 Konstytucji. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym wyrażonym w art. 4 ust. 1 u.c.z.p. rada gminy jest umocowana do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawodawca nie upoważnił tego organu do dokonywania w tym zakresie subdelegacji umocowania na rzecz innego podmiotu. Użyte sformułowanie „w szczególności” jest także nie do pogodzenia z art. 2 Konstytucji. W świetle tego przepisu Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z normy tej wyprowadza się obowiązek podejmowania działań na szczeblu państwowym oraz samorządowym w duchu lojalności wobec obywateli. Do tego zmierza się poprzez unikanie sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Zaufanie obywatela do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa zależy od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej. Powyższe założenia są naruszone w realiach analizowanej sprawy. Mieszkaniec Węglińca ma prawo zapoznania się z zamkniętym katalogiem obowiązków dotyczących go jako osoby utrzymującej zwierzęta domowe. Redakcja przepisów wprowadzająca katalog otwarty zachowań zabronionych nie daje takiej możliwości, pozostawiając go w stanie niepewności co do jego sytuacji prawnej. Przez wprowadzenie powyższego zapisu Rada przekazała kompetencję do ustalania obowiązków dotyczących osób utrzymujących zwierzęta domowe bliżej nieokreślonemu podmiotowi, podczas gdy na podstawie przyznanej kompetencji powinna uregulować je sama, w sposób pełny i kompleksowy.

W § 20 pkt 1 lit. a regulaminu wprowadzono obowiązek prowadzenia poza obszarem własnej nieruchomości, każdego psa na uwięzi za wyjątkiem sytuacji określonych w ppkt 2i. W § 20 pkt 2 lit. c wprowadzono obowiązek prowadzenia pojedynczo w sposób zapewniający sprawowanie nad nimi kontroli, wyłącznie przez osoby dorosłe zwierząt agresywnych lub mogących wzbudzać zagrożenie dla otoczenia. W § 20 pkt 2 lit. i regulaminu uregulowano możliwość zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi jako dopuszczalne wyłącznie na terenach zielonych oraz mało uczęszczanych, a także wyznaczonych wyłącznie w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne.

Nakazy prowadzenia psów i innych zwierząt domowych na uwięzi w sposób istotny – zdaniem Wojewody - naruszają prawo. W uchwale dokonano zróżnicowania sytuacji właścicieli zwierząt, ale tylko z uwzględnieniem tego, czy zwierzęta te są agresywne. Do wszystkich psów odnosi się jednak obowiązek prowadzenia ich

na uwięzi. Wskazanie zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych – ze względu na cechy osobnicze zwierząt - nie prowadzi zatem do usunięcia wadliwości polegającej na kategoriycznym przypisywaniu odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. W ten sposób naruszona zostaje zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która ma zastosowanie w każdej prawnie ujętej procedurze. Wprowadza ona dyrektywę określającą sposób, w jaki organy administracyjne mogą czynić użytek z przysługujących im kompetencji. Ma zagwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony (adresata) oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony (adresata). Rada dokonała zaś regulacji, która może prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie wymaganych ustawą zabezpieczeń. Współcześnie humanitaryzm oznacza nie tylko nastawienie nacechowane szacunkiem i minimalizowaniem cierpień człowieka, ale w ogóle wszystkich istot żywych, a część przedstawicieli świata nauki humanitarną ochronę zwierząt zalicza do prawa ochrony środowiska. W art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zwierzę zostało uznane za istotę żyjącą zdolną do odczuwania cierpienia, któremu człowiek winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Słownik pojęć wyżej wymienionej ustawy definiuje „humanitarne traktowanie zwierząt” jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2).

Organ nadzoru podkreślił, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p., 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 prowadzący miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 3 stanowi, że zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zgodnie z postanowieniami ustawy, obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczenie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na uwięzi, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Nie dopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a u.c.z.p. nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. W tym samym kontekście niezgodne z prawem jest nałożenie obowiązku prowadzenia zwierząt agresywnych lub mogących wzbudzać zagrożenie dla otoczenia wyłącznie pojedynczo i przez osoby dorosłe. Jeżeli osoba niepełnoletnia potrafi sprawować kontrolę nad zwierzęciem, to brak jest podstaw do formułowania zakazu, aby to ona je wyprowadzała. To samo dotyczy możliwości wyprowadzania większej ilości psów na raz - jeżeli tylko osoba potrafi sprawować nad nimi kontrolę.

Naruszają prawo w sposób istotny również dalsze postanowienia regulaminu odnoszące się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. W § 20 pkt 1 lit. b regulaminu wprowadzono obowiązek wniesienia opłaty od posiadania psów, którego wysokość ustala corocznie Rada Miejska w Węglińcu, podatek ten należy wpłacić do końca marca danego roku lub w ciągu miesiąca od dnia wejścia w posiadanie psa. Kwestie dotyczące opłat od posiadania psów pozostają poza materialem, która może zostać objęta regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie. Zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności stawek opłaty powinny być ustalone w odrębnej uchwale podjętej na mocy art. 18a ust. 1 oraz art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.). Tylko w jej zapisach Rada Miejska byłaby władna do nałożenia na posiadaczy psów terminów uiszczania opłat.

W § 20 pkt 1 lit. d regulaminu ustanowiono obowiązek właścicieli systematycznego szczepienia ich psów przeciwko wściekliźnie. Materia obowiązkowych szczepień uregulowana jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1539). Obowiązek szczepienia wprowadza jej art. 56. W regulaminie nie ma potrzeby przywoływania regulacji tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 i ust. 2 art. 56 cytowanej ustawy, psy powyżej 3 miesięcy życia na obszarze całego kraju oraz lisy wolno żyjące na obszarach określonych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa podlegają obowiązkowemu ochronnemu szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Posiadacze psów są obowiązani zaszczepić psy przeciwko wściekliźnie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesięcy życia, a następnie nie

rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia. Tym samym § 20 pkt 1 lit. d regulaminu stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 20 pkt 1 lit. e regulaminu ustanowiono obowiązek właścicieli psów, którym jest: „uzyskanie zezwolenia Burmistrza Gminy i Miasta Węgliniec na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 678)”. Tymczasem kwestia zezwolenia na utrzymywanie psa rasy agresywnej regulowana jest w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. W ramach tej regulacji wprowadzono również wymóg zezwolenia na posiadanie psa rasy agresywnej. Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i wraz z rozporządzeniem, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, stanowi kompleksową regulację materialnoprawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić dla zgodnego z prawem utrzymywania psów ras uznanych za agresywne. Wprowadzanie takiego obowiązku w uchwale rady gminy jest kolejnym wkroczeniem w zakres materii ustawowej i powinno zostać zakwestionowane jako istotnie naruszające prawo. Co więcej, kwestionowany przepis uchwały stanowi modyfikację przepisu ustawowego, który w inny niż uchwała sposób wyraża przedmiotowy zakaz. Modyfikowanie przez przepisy uchwały przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa. Zamieszczenie w uchwale kwestionowanego zakazu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie go z przepisu o innym brzmieniu i bez kontekstu w jakim został unormowany w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia.

W § 20 pkt 2 lit. d i e regulaminu Rada wprowadziła określone obowiązki w stosunku do zwierząt egzotycznych, pajęczaków, owadów, gadów, płazów, ptaków i innych zwierząt egzotycznych. Sama Rada w § 2 pkt 31 regulaminu wprowadziła definicję zwierząt domowych (będącą przytoczeniem art. 4 ust. 17 ustawy o ochronie zwierząt), postanawiając, że należy przez nie rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Nie ulega wątpliwości, że w zakresie wskazanej definicji nie mieszczą się zwierzęta wymienione przez Radę w § 22 pkt 2 lit. d i e regulaminu. Co istotne, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p., w regulaminie rada powinna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dlatego też nakładanie obowiązków na właścicieli zwierząt nie należących do kategorii zwierząt domowych pozostaje poza kompetencją ustawową. Jak wskazał organ nadzoru, odpowiednie zakazy i nakazy w stosunku do zwierząt innych niż zwierzęta domowe, w szczególności takich jak wymienione w § 22 pkt 2 lit. d i e regulaminu, określają m.in. przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 1348), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz. U. Nr 173, poz. 1037).

W § 20 pkt 2 lit. f regulaminu wprowadzono zakaz pozostawiania bez właściciela psów i innych zwierząt w obrębie nieruchomości niezamieszkałych lub nieużytkowanych. Wprowadzenie takiego zakazu pozostaje w sprzeczności z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p. Przy konstruowaniu poszczególnych zapisów dotyczących zwierząt domowych rada musi kierować się celem zawartym w upoważnieniu ustawowym, którym jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W świetle tego upoważnienia ustawowego nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie bezwzględnego zakazu pozostawiania psów i innych zwierząt bez właścicieli w obrębie nieruchomości niezamieszkałych lub nieużytkowanych. Należy bowiem pamiętać, zdaniem Wojewody, że pojęcie nieruchomości niezamieszkałych dotyczy również terenów np. przedsiębiorstw. Zakazu pozostawienia psa na terenie takiego obiektu, np. w charakterze psa stróżującego, nie można przy tym uzasadnić ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Zapis tego podpunktu stoi również w sprzeczności z ustawą o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 4 w zw. z ust. 3 stanowi, że zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Skoro sam ustawodawca wprowadził możliwość puszczania psów na terenach prywatnych, jeśli ich teren jest odpowiednio ogrodzony, nie ma podstaw do wprowadzenia przez radę dalej idącego zakazu ograniczającego możliwość ich pozostawiania na terenach nieruchomości niezamieszkałych lub nieużytkowanych.

W § 20 pkt 2 lit. g regulaminu wprowadzono obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych i gastronomicznych, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających

z pomocy psów przewodników. W § 20 pkt 2 lit. h zawarto natomiast zakaz wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady Gminy. Przytoczony zakaz został przez Radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie 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 u.c.z.p.). Z przedmiotowego przepisu u.c.z.p., zdaniem organu nadzoru, nie wynika kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Rada uchwalając regulamin 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 do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jak również zauważył Wojewoda, art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p. 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.

Dodatkowo mając na uwadze treść § 20 pkt 2 lit. g regulaminu we fragmencie „*postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników*” organ nadzoru zauważył, 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 (t.jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.). Zgodnie z art. 20a ust. 1 powyższej ustawy, osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu: 1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych; 2) do parków narodowych i rezerwatów przyrody; 3) na plaże i kąpieliska. Zatem już sam ustawodawca zadbał o dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa. Nadto Wojewoda zwrócił uwagę na znaczenie terminu „niepełnosprawności”, przez którą rozumieć należy trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 wyżej wymienionej ustawy). Wyrażenie „osoby niepełnosprawne”, którym posłużył się ustawodawca w przepisie art. 20a cytowanej ustawy jest zatem pojęciem szerszym od użytego w treści § 20 pkt 2 lit. g uchwały wyrażenia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi), a zatem w tym zakresie nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego. Gdy bowiem na podstawie art. 20a wyżej wymienionej ustawy osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do określonych tym przepisem obiektów, to z regulacji regulaminu wynika, że wstęp do takich obiektów (kategorie tych obiektów zostały także ograniczone w stosunku do wymienionych w art. 20a powyższej ustawy) mają wyłącznie osoby niewidome.

Jednocześnie w kontekście zapisów uchwały niezbędne jest – zdaniem organu nadzoru – 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 cytowanej ustawy. 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. Ponadto, jak zwrócił uwagę organ

nadzoru, uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Węgliniec. 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 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 u.c.z.p.

W § 20 pkt 2 lit. j regulaminu wprowadzono obowiązek natychmiastowego usuwania przez właścicieli zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Dodatkowo ten obowiązek rozszerzono również na tereny będące nieruchomościami innych właścicieli. Art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p. stanowi upoważnienie do wprowadzania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tylko więc na takich terenach rada ma możliwość wprowadzania zasad postępowania z zanieczyszczeniami pozostawianymi przez zwierzęta domowe. Nieruchomości innych właścicieli nie należą do kategorii terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przez co regulowanie w odniesieniu do nich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe stanowi wykroczenie poza normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p.

W § 20 pkt 2 lit. k regulaminu Rada nałożyła na utrzymujących koty i inne zwierzęta domowe obowiązek posiadania dowodu aktualnych szczepień ochronnych wymaganych bądź zarządzanych przez odpowiednie służby weterynaryjne. Jak wskazał Wojewoda, materię w tym zakresie reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, która określa m.in. określone obowiązki i sankcje za ich niewykonanie. Zawiera również odpowiednie postanowienia odnośnie do ewidencji i zaświadczeń związanych z faktem dokonywania szczepień.

Zdaniem Wojewody, niedopuszczalne jest również wprowadzanie w regulaminie obowiązków utrzymujących zwierzęta domowe przy ich przewozie, co Rada uczyniła w § 20 pkt 2 lit. l. Przepisy powszechnie obowiązujące odnoszące się do regularnego przewozu osób może – na mocy art. 15 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 915 z późn. zm.) – wprowadzać, odpowiednio, organ stanowiący gminy, powiatu i województwa, w zależności od tego czy jest to gminny, powiatowy, czy wojewódzki przewóz osób. Po pierwsze zatem, organ stanowiący gminy nie jest kompetentny do wprowadzania regulacji odnoszących się do spraw porządkowych w innym niż gminny transporcie zbiorowym, po drugie zaś, nawet w odniesieniu do komunikacji zbiorowej normy stanowiąc może jedynie w aktach podejmowanych na podstawie art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego. Wprowadzenie takiego zakresu przedmiotowego omawianej regulacji powoduje, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w tym zakresie norm do regulaminu. Organ nie może dowolnie zamieszczać w ramach jednego aktu prawnego treści, które musi bądź może uregulować na podstawie normy kompetencyjnej do wydania innego aktu prawnego. Jeżeli ustawodawca zamieszcza w ustawie podstawę prawną do wydania aktu prawa miejscowego ustalającego obowiązki jakiegoś zachowania w określonych miejscach (tu: środkach komunikacji zbiorowej), to wyłącza tym samym kompetencję do regulowania spraw w akcie o charakterze ogólnym, odnoszącym się do zachowań na obszarze całej gminy. Nie można regulować danej materii w drodze regulaminu, jeśli istnieje delegacja ustawowa do uregulowania danej kwestii w akcie prawa miejscowego odnoszącym się do określonego zakresu spraw. Kompetencja z art. 4 u.c.z.p. ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, dające podstawę do normowania danej kwestii w innym akcie, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt II SA/Po 66/05). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu obowiązków osób przy przewozie zwierząt.

W § 20 pkt 2 lit. m regulaminu Rada stwierdziła, że zwierzę przebywające na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku bez opieki będzie przewiezione do schroniska dla bezdomnych zwierząt, a egzotyczne oddane do ogrodu zoologicznego bądź schroniska. W odniesieniu do postanowień dotyczących egzotycznych zwierząt – jak ponownie podkreślił Wojewoda – brak jest kompetencji określania w regulaminie zasad postępowania ze zwierzętami innymi niż zwierzęta domowe (patrz argumentacja do § 20 pkt 2 lit d i e). Natomiast wprowadzenie regulacji dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt w regulaminie narusza przepisy w dwojaki sposób. Po pierwsze, podstawę do uregulowania tejże materii stanowi art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie do rzezonego przepisu postanowienia w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt są elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co ozna-

cza, że z samej zasady nie mogą być przedmiotem regulaminu – który jest aktem prawa miejscowego. Po drugie, projekt programu podejmowany jest w innym trybie aniżeli regulamin. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 jego projekt powinien być przedmiotem opinii określonych podmiotów. Ponadto w regulaminie znalazło się odesłanie do właśnie takiego programu – w § 21 regulaminu zawarto postanowienie, że „Zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy i Miasta Węglińiec reguluje Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie zwierząt – Dz. U. z 2013 r., poz. 856, ze zm.)”.

W § 20 pkt 2 lit. n regulaminu wprowadzono reguły postępowania ze zwłokami zwierzęcymi. Reguły postępowania ze zwłokami zwierząt domowych stanowią materię, która nie może być przedmiotem regulaminu, gdyż kompetencja ta nie wynika z art. 4 ust. 2 u.c.z.p. Nie mieści się to w szczególności w zakresie dyspozycji przewidującej konieczność uregulowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Postępowanie ze zwłokami zwierząt regulowane jest na poziomie ustawowym. W zakresie zbierania zwłok zwierząt bezdomnych należy wskazać na art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.z.p., zgodnie z którym gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania poprzez zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie. Z przepisów u.c.z.p. (art. 3 ust. 2 pkt 15, art. 7 i 9) wynika, że sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi może być określony w zezwoleniu, stosownej umowie lub statucie gminnej jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W § 20 pkt 3 regulaminu Rada stwierdziła, że hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy. W ocenie organu nadzoru, przepis ten jest niejasny i budzi wątpliwości. Rada w przepisie stanowiąc o obowiązkach hodowców zwierząt domowych odsyła do wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy. Takowe wymogi nie zostały ustalone w regulaminie. Nie przewidują ich również żadne inne przepisy prawa. Jedyne wymogi, do których Rada mogłaby się ewentualnie w omawianym przypadku odwołać, zawarte są w Rozdziale 7 regulaminu i dotyczą zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Do tychże Rada jednak nie odsyła. Co istotne, zakresy znaczeniowe obszarów wyłączonych spod zabudowy i terenów wyłączonych z produkcji rolnej są różne. Co prawda mogą się ze sobą pokrywać, jednakże nie zachodzi między nimi jakakolwiek tożsamość. W tym kontekście potraktowanie jednych jako synonimu drugich byłoby daleko idącym nadużyciem. Poczynione wywody prowadzą do wniosku, że wprowadzony przez Radę przepis w istocie odsyła do regulacji, które nie zostały ustanowione. Wprowadzona regulacja jest wysoce nieprecyzyjna i niejednoznaczna, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Na podstawie brzmienia tego przepisu nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić jego normatywnej roli i treści.

W § 20 pkt 4 regulaminu Rada wymaga, aby wszelkie pomieszczenia i budowle służące utrzymaniu zwierząt domowych spełniały wymagania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.). Po raz kolejny Wojewoda podkreślił, że Rada nie może w drodze uchwały rozstrzygać o stosowaniu ustawy. Działanie takie stanowi naruszenie wyrażonej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa. W ten sam sposób należy odnieść się do regulacji zawartej w § 22 ust. 3 pkt a regulaminu, gdzie wprowadzono obowiązek posiadania budynków gospodarczych przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymagania ustawy Prawo budowlane.

W § 20 pkt 5 regulaminu Rada postanowiła, że obowiązki właściciela w stosunku do wszystkich zwierząt domowych dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych. Organ nadzoru stwierdził, że już z samej normy kompetencyjnej art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p. można wyprowadzić wniosek, że Rada nie może określać obowiązków odnoszących się do zwierząt, których nie można uznać za zwierzęta domowe. Pojęcie zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych jest pojęciem zbyt szerokim i niedookreślonym. Jego pozostawienie może prowadzić do tego, że obowiązki stricte odnoszące się do zwierząt domowych należy stosować do wszelkiego rodzaju zwierząt, np. gołębi.

VII. W Rozdziale 8 regulaminu Rada wprowadziła regulację dotyczącą obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p. nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek wyznaczenia w regulaminie obszarów i terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji. Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p. było zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Organ nadzoru

uznał, że ten obowiązek został spełniony poprzez wskazanie w § 23 regulaminu właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i jednorodzinnymi. Równocześnie termin deratyzacji określono, w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, na raz do roku, natomiast w odniesieniu do budynków jednorodzinnych użyto niezbyt precyzyjnego terminu „w miarę potrzeby”. Wątpliwości organu nadzoru budzi wprowadzenie w § 24 obowiązku uzgodnienia przez Burmistrza z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji w wypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne. Organ stanowiący gminy nie jest w żadnym razie uprawniony – jak wskazał Wojewoda - do wyznaczania kompetencji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Upoważnienie ustawowe nie pozwala prawodawcy miejscowemu na określanie przy jakich zadaniach będzie brała udział Państwowa Inspekcja Sanitarna, w tym także państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Kompetencje tego organu są bowiem wyznaczane w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1412 z późn. zm.) oraz w ustawach szczególnych, w tym ustawie o ochronie zwierząt. Zasady, na podstawie których działa państwowa powiatowa inspekcja sanitarna, nie mogą być kształtowane w przepisach stanowiących przez organ stanowiący gminy. Takie regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia do stanowienia regulaminu. Akty prawa miejscowego mogą być stanowione – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Za istotnie naruszający prawo należy również uznać – w ocenie organu nadzoru – § 25, który stanowi, że „*Koszty przeprowadzenia deratyzacji ponoszą właściciele nieruchomości*”. Regulacja ta jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 u.c.z.p. Rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p., ma kompetencję jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W zakresie upoważnienia nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przeprowadzenia deratyzacji. Kwestie ponoszenia kosztów deratyzacji określa umowa, a zatem sprawy te nie mogą być przedmiotem regulaminu będącego aktem prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 424/07, publ. Lex nr 364997).

VIII. W § 26 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z przyjętego aktu sprawuje Burmistrz Gminy i Miasta Węglińiec poprzez działania funkcjonariuszy straży miejskiej oraz uprawnionych pracowników Urzędu Gminy i Miasta w Węglińcu. W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wyznaczonego granicami art. 4 u.c.z.p. Odpowiednie rozwiązania w tym zakresie przewiduje już u.c.z.p. I tak, zgodnie z art. 5 ust. 6 nadzór w zakresie obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który w razie stwierdzenia niewykonania tychże obowiązków wydaje decyzję nakazującą ich wykonanie. Ponadto – jak zauważył organ nadzoru - decyzję, czy powierzyć wykonywanie tych zadań innym osobom, podejmie Burmistrz, a nie Rada w drodze prawa miejscowego. Również na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz może powierzyć prowadzenie tych spraw w swoim imieniu zastępcy burmistrza lub sekretarzowi gminy. Jednocześnie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy gminnej daje burmistrzowi kompetencje do określenia sposobu wykonywania uchwał. Z kolei zgodnie z art. 9u u.c.z.p., wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów u.c.z.p., a tym samym regulaminu. W zakresie kontroli przepis ten odsyła do odpowiednich przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 379 i art. 380), które określają nie tylko sposób przeprowadzania kontroli, ale również zawierają postanowienia w kwestii możliwości upoważnienia przez organy wykonawcze do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379 ust. 2). Oznacza to, że to w jaki sposób i za pomocą jakich instrumentów organ wykonawczy gminy będzie realizował przysługujące mu uprawnienie pozostaje wyłącznie w zakresie jego kompetencji. Rada nie może stanowić w tym zakresie.

W § 26 ust. 2 i 3 regulaminu Rada określiła sankcje i tryb postępowania w przypadku naruszenia obowiązków określonych w regulaminie. Tymczasem to u.c.z.p. w art. 10 określa sankcje i tryb ich stosowania w przypadku nieprzestrzegania obowiązków przewidzianych w regulaminie. Tym samym wprowadzone zapisy wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 u.c.z.p.

IX. Tworząc regulamin utrzymania czystości i porządku Rada Miejska Węglińca – w opinii Wojewody Dolnośląskiego – wielokrotnie posłużyła się w jego postanowieniach zwrotami niedookreślonymi. Ustalając obowiązki wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe Rada w § 20 pkt 2 lit. i regulaminu określiła, co następuje: „*5) Zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych oraz mało uczęszczanych, a także wyznaczonych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne*”. Zdaniem organu nadzoru, wskazanie przez Radę obowiązków i wyjątków od ustanowionych obowiązków tak jak uczyniono to w powyższym przepisie nie może zostać uznane za prawidłowe ze względu na nieostrość użytych pojęć, które odnoszą się do

zwalniania zwierząt z uwięzi na terenach „mało uczęszczanych”. Przytoczony przepis nie uwzględnia bowiem możliwości wystąpienia przypadków „granicznych”, w których nie można dokonać obiektywnej oceny np. tego, czy dane miejsce jest nieuczęszczane, rzadko uczęszczane bądź często uczęszczane przez ludzi. Normy tego typu odnoszą się do kryteriów subiektywnych, uzależnionych od indywidualnego postrzegania. Tym samym obowiązki nałożone w powyższych przepisach regulaminu są dalece nieprecyzyjne i niejasne. Na podstawie powyższego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, które miejsca w gminie należy zakwalifikować do tej kategorii miejsc uregulowanych przez Radę w uchwale. Nie sposób ponadto bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

Regulamin nie precyzuje również tego czym jest „teren wyznaczony” i przez kogo oraz w jakiej formie byłby wyznaczany. Taka konstrukcja wprowadza z jednej strony pojęcie niejasne i nieostre, z drugiej natomiast - stanowi niedozwoloną subdelegację kompetencji na organ inny niż rada gminy. Ponownie podkreślił Wojewoda, że zgodnie z upoważnieniem wyrażonym w art. 4 ust. 1 u.c.z.p. to rada gminy jest umocowana do uchwalenia regulaminu. Ustawodawca nie upoważnił jej do dokonywania w tym zakresie subdelegacji umocowania na rzecz innego podmiot.

Zdaniem Wojewody, także w Rozdziale 7 regulaminu dotyczącym wymagań odnośnie do utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej pojawiają się nieostre sformułowania.

W § 22 ust. 1 regulaminu przy wymienianiu terenów, na których zabronione jest utrzymywanie zwierząt gospodarskich, wskazano „tereny zabudowy śródmiejskiej” oraz „strefy przemysłowe”. Są to pojęcia niezdefiniowane ustawowo, a ich brzmienie pozostaje nieostre. Również w § 22 ust. 2 regulaminu wprowadzono zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, które jako takie oznaczone są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a rozpoczęto na nich inwestowanie zgodnie z tymi planami. Jak zauważył organ nadzoru, pojęcie rozpoczęcia inwestycji zgodnie z planami również pozostaje nieostre. Nie wynika z niego bowiem jaki dokładnie moment należy uznać za rozpoczynający inwestycję na danym terenie. Z jednej strony mogłyby być to okoliczności faktyczne, np. rozpoczęcie robót budowlanych, z drugiej – za moment rozpoczynający inwestycję można by uznać np. otrzymanie pozwolenia na budowę. Z tego względu użyte w tym przepisie pojęcie może być różnie interpretowane przez adresatów obowiązków zawartych w regulaminie.

W opinii organu nadzoru, ponieważ wspomniane wyżej pojęcia są pojęciami nieostrymi, nie mogą stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. 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). Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych wymogów prawidłowej legislacji.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że powyższe uwagi zyskują na znaczeniu w kontekście art. 10 ust. 2a w zw. z ust. 2 u.c.z.p., który łączy obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Oznacza to, że za niedopełnienie omawianych obowiązków adresat może zostać ukarany karą grzywny. Nie można zatem przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyjności i jasności.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze strona przeciwna wyjaśniła, że zarzut rzekomego braku jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. dotyczącego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego wynika z niewłaściwej interpretacji zapisu § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały w kontekście wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 listopada 2013 roku, sygn. akt II SA/G1 974/13. W przypadku zaskarżonej uchwały zapis § 3 ust. 2 lit. a i lit. b obejmuje regulację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p., bowiem określa zasady uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulacja § 3 ust. 2 dotyczy wszystkich chodników, a nie tylko położonych bezpośrednio przy granicy nieruchomości, w odniesieniu do których obowiązki zostały określone w art. 5 ust. 4 pkt 2 u.c.z.p. Zawarte w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały sformułowanie „nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne” jest przystępne dla mieszkańców i zgodne z regułą interpretacyjną odwołującej się do reguł języka potocznego. Strona skarżąca bezpodstawnie zarzuca, że pojęcie „części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne” nie jest równoznaczne z pojęciem „części nieruchomości służących do użytku publicznego”, jednakże w skardze nie przedstawiono zasadniczej różnicy, która miałaby wskazywać, że ich zakresy nie są tożsame. Samo pojęcie „części nieruchomości służących do użytku publicznego” także nie ma

ustawowej definicji, jednakże obowiązki utrzymania tej części nieruchomości w zakresie wskazanym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p. dotyczą części powierzchni nieruchomości, z której będzie korzystało nieograniczone grono osób. W omawianym przypadku trudno znaleźć inne przeznaczenie tego rodzaju nieruchomości, które nie wiązałoby się z przemieszczaniem i postojem. W przeciwnym przypadku obowiązek utrzymywania części nieruchomości, które nie będą uczęszczane ani wykorzystywane przez liczny krąg osób, nie miałyby potrzeby ani uzasadnienia. W ocenie strony przeciwnej, redakcja tekstu ustawy zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b nie jest precyzyjna, jednakże zastosowana interpretacja nie jest dowolna i opiera się na konstytucyjnych zasadach praworządności z art. 7 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz szczególnej ochrony własności (art. 64 Konstytucji RP), które implikują nakaz zawężającej interpretacji czyli rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść prawodawczych kompetencji Rady Miejskiej. Przeniesienie do postanowień uchwały ustawowego określenia „części nieruchomości służących do użytku publicznego” rodziłoby liczne pytania i wątpliwości, jakich nieruchomości dotyczy ten obowiązek i bez uszczegółowienia poprzez określenie zawarte w § 3 ust. 2 lit. a uchwały - doszłoby do unikania realizacji obowiązku z podanym zakresie.

Z uwagi na powyższe sformułowanie zawarte w zakwestionowanym § 3 ust. 2 uchwały należy uznać za wypełnienie wymogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p., gdyż nie reguluje ono zagadnienia innego niż ujęte w podanym przepisie, ani nie podejmuje regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę.

Mając powyższe na uwadze, brak jest – w opinii strony przeciwnej – podstaw do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, gdyż nie doszło do istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zdaniem strony przeciwnej, wskazane w skardze pozostałe naruszenia w zaskarżonej uchwale w przeważającej mierze są bezzasadne, a w kilku przypadkach mają charakter nieistotnych.

Ad I – zawarty w § 2 zaskarżonej uchwały katalog definicji stanowi dla jej adresatów podręczny słownik użytych w niej określeń. W ocenie strony przeciwnej, zamieszczenie w początkowej części uchwały katalogu definicji nie zmierzało do przypisania sobie uprawnień, którego Rada nie posiada. Podane definicje mają ułatwić i usprawnić adresatom uchwały zrozumienie użytych określeń. Znamiennym przykładem może być zawarta w § 2 pkt 71 uchwały definicja kompostownika i obowiązujące w tym przypadku wymogi. Tymczasem strona skarżąca (s. 10 skargi) stwierdziła, iż słowo kompostownik nie ma ustawowej definicji i konieczne jest odniesienie się do powszechnie dostępnej wiedzy i doświadczenia życiowego. Podana sytuacja jednoznacznie potwierdza, że definicje zawarte w § 2 uchwały są potrzebne i przydatne dla jej adresatów.

Ad II – w rozdziale II w § 3-§ 7 zostały określone wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i wbrew stanowisku strony skarżącej nie doszło przy ich regulacji do przekroczenia kompetencji uchwałodawczej. Obowiązki określone w § 3 ust. 1 lit. b tiret 3 uchwały dotyczą przykładowych rozwiązań w zakresie zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, a tym samym nie narzucają właścicielom nieruchomości definitywnie sposobu zbierania odpadów. Podane przykłady zachowań - zamiatanie, grabienie, zmywanie itp. zanieczyszczeń wskazują na rodzaj czynności, których efektem ma być zebranie odpadów.

Natomiast obowiązki ujęte w § 3 ust. 1 lit. b tiret 4 uchwały obejmują usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów oraz budowli zanieczyszczeń w postaci ogłoszeń, plakatów, rysunków itp. nieaktualnych już lub umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego odrębnymi przepisami. Usuwanie wskazanych zanieczyszczeń ma na celu przeciwdziałanie bałaganowi przestrzeni publicznej, a poszczególne nieruchomości położone na terenie gminy są właśnie jej częścią. Powyższy obowiązek koreluje także z wprowadzonymi w ostatnim czasie wymogami i uprawnieniami określonymi w tzw. ustawie krajobrazowej, to jest w ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U., poz. 774 z późn. zm.).

Strona podniosła następnie, że obowiązki wskazane w § 3 ust. 1 lit. b tiret 5, 6, i 7 uchwały dotyczą nieruchomości o charakterze publicznym.

Z kolei zapis § 3 ust. 1 lit. c uchwały zawiera przydatne dla mieszkańców informacje o poszczególnych sposobach postępowania z danym rodzajem odpadów komunalnych i wbrew twierdzeniom strony skarżącej nie prowadzi do wysuniętego przez nią wniosku w zakresie naruszenia przyjętej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa. Te same uwagi i znaczenie zapisów uchwały dotyczą również: § 4 pkt 2, § 7 pkt 1 i 2, § 8 pkt 1 lit. a i b, § 9 ust. 2 lit. a i b, § 14 pkt 1, § 17 pkt 1, 3, 4, § 20 pkt 1 lit. d, e, § 20 pkt 4, § 22 ust. 4 lit. a, § 26 ust. 3.

Natomiast regulacja zawarta w § 3 ust. 4 uchwały dotycząca zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi ma na celu przeciwdziałanie powstawaniu nielegalnych

tw. „dzikich” warsztatów czy myjni samochodowych. Zapis uchwały w zakwestionowanym zakresie nie wprowadza ograniczenia praw i obowiązków jednostki, bowiem nie wymaga on, aby pojazd stanowił własność właściciela nieruchomości, a jedynie, aby do niego należał bez określenia tytułu prawnego do dysponowania tym pojazdem.

Z uwagi na powyższe – zdaniem strony przeciwnej – regulacja uchwały została podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p.

W ocenie strony przeciwnej, postanowienie § 4 pkt 3 lit. e uchwały zostało błędnie zinterpretowane przez stronę skarżącą, bowiem zgłoszenie w deklaracji zbierania bioodpadów do własnego kompostownika jest podstawą do regulowania preferencyjnej stawki za odbiór odpadów komunalnych. W deklaracji, o której mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.z.p., a której wzór obowiązuje na terenie Gminy i Miasta Węglińiec, nie ma rubryki w przedmiocie rejestracji kompostownika, ale w zakresie oświadczenia o gromadzenia odpadów w kompostowniku - tak: rubryka nr 27 deklaracji DO-1, która stanowi załącznik 1 do uchwały nr 108/IX/15 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości znajdującej się na obszarze Gminy i Miasta Węglińiec. Przedstawiona przez stronę skarżącą interpretacja omawianego zapisu uchwały wskazuje, że może on być odebrany jako nieprecyzyjny, jednakże jego realizacja w praktyce nie budziła wśród mieszkańców żadnych wątpliwości. Zapis w zakresie „zarejestrowania” kompostownika jest stosowany poprzez wybór w wyżej wskazanej deklaracji gromadzenia odpadów w kompostowniku. Omawiane postanowienia zaskarżonej uchwały nie wprowadzają ani nie kreują wysnutego przez stronę skarżącą zakazu posiadania kompostownika i gromadzenia w nim odpadów w formie selektywnej. Tego rodzaju wybór gromadzenia odpadów organicznych jest bardzo popularny na terenie Gminy i Miasta Węglińiec ze względów nie tylko ekonomicznych, ale głównie ekologicznych oraz praktycznych możliwości dla mieszkańców, z których znaczna większość użytkuje przydomowe ogrody. Nieruchomości, odnośnie do których zgłoszono gromadzenie odpadów w kompostowniku, były przedmiotem kontroli przez Straż Miejską Węglińca, która miała na celu ustalenie, czy w danej nieruchomości faktycznie znajduje się kompostownik. W ocenie strony skarżącej, bezzasadne są zarzuty odnoszące się do powyższej regulacji w związku z art. 6o u.c.z.p., gdyż zostały one przytoczone w oderwaniu od realnych postępowań, a nawet jako czysto teoretyczne nie mają racji bytu. W toku ewentualnego postępowania prowadzonego na podstawie art. 6o u.c.z.p. strona będzie mogła korzystać ze swoich uprawnień, w tym także w zakresie wniosków dowodowych, a przede wszystkim będzie mogła złożyć deklarację lub jej korektę.

Strona przeciwna podniosła, że w § 4 pkt 3 lit. f zaskarżonej uchwały został określony rodzaj odpadów zielonych pochodzących z przyciętych lub ściętych krzewów i drzew, które nie mogą być kompostowane w przydomowym kompostowniku. Powyższe postanowienie zostało wprowadzone ze względu na wielkość tego rodzaju odpadów zielonych, aby nie zajęły całego przydomowego kompostownika, który ma w tym zakresie ograniczoną pojemność z racji jego rozmiarów. Powyższe „duże” odpady zielone winny być dostarczone przez mieszkańców do kontenera na biomase, który znajduje się w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów w tzw. PSZOK-u jako wypełnienie wymogu określonego z art. 4 ust. 2 pkt 2 pkt a u.c.z.p. określonego w § 4 pkt 3 lit. h uchwały. Tym samym wprowadzony wymóg w § 4 pkt 3 lit. f uchwały ma jedynie praktyczne zastosowanie w odniesieniu do przydomowych kompostowników, natomiast podane odpady zielone zostaną zagospodarowane w celu uzyskania kompostu, jednakże w kompostowniku przystosowanym do tego odpowiednią wielkością. Powyższa regulacja nie wprowadza ograniczeń w określeniu co do jest odpadem zielonym, a zatem zarzuty strony skarżącej w tym zakresie są bezzasadne. Ponadto, przedstawiona w uzasadnieniu powyższych zarzutów argumentacja z wykładem i ciekawostkami biologicznymi jest bezużyteczna oraz zawiera nieprawdziwe stwierdzenie, że zarówno u.c.z.p., jak i inne przepisy nie określają definicji kompostownika. Jak już wyżej wskazano w § 2 pkt 71 uchwały zawarto definicję określenia kompostownik, przez które rozumie się specjalną skrzynię służącą do kompostowania odpadów organicznych - ich lokalizacja powinna spełniać wymogi zapisane w § 36 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Przedstawiona wyżej sytuacja paradoksalnie wskazuje, że zamieszczenie w zaskarżonej uchwale katalogu definicji jest przydatne nawet dla stron niniejszego postępowania.

Określone w § 4 pkt 3 lit. k uchwały zasady uprzątnięcia na chodnikach liści pochodzących z drzew rosnących wzdłuż ulicy jest jednakowy odnośnie do wszystkich liści na chodnikach, niezależnie od rodzaju i położenia działki. W ocenie strony przeciwnej, wprowadzenie podziału w odniesieniu do sprzątania liści na różnych chodnikach, to jest położonych wzdłuż nieruchomości oraz inne chodniki, jak oczekuje skarżący, byłby nieczytelny i niezrozumiały dla mieszkańców jako adresatów uchwały. Wprowadzony zapis nie stanowi żadnej modyfikacji ani przekroczenia ustawowych kompetencji z uwagi na regulację określoną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.

Ponadto, przy wprowadzeniu sugerowanego przez stronę skarżącą rozróżnienia w zakresie chodników i lokalizacji, gdzie liście spadły, to jest wyłączenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości – brakowałoby sposobu postępowania z liśćmi zebranymi z ich sprzątnięcia. Użyte w omawianej regulacji dwukrotnie określenie „bezwzględnie” także nie jest przejawem sformułowania obowiązku, do którego strona przeciwna nie posiada kompetencji. Bezwzględne zabranie pryzmy lub worków z liśćmi z miejsc ogólnodostępnych ma istotne znaczenie, gdyż długotrwale pozostawienie tego rodzaju odpadów we wskazanym wyżej miejscu grozi ich rozszarpaniem przez zwierzęta, w tym psy, dziki i sarny oraz ponownym zaśmieceniem.

Zarzuty dotyczące § 6 pkt 7, § 4 pkt 3 lit. i oraz lit. j, § 5 pkt 1 i § 7 pkt 1–4 uchwały – zdaniem strony przeciwniej – opierają się na błędnym założeniu, że wyżej wymienione postanowienia uchwały są adresowane tylko do przedsiębiorców odbierających odpady. Tymczasem powyższe postanowienia uchwały i realizacja ujętych w niej obowiązków następuje przy współdziałaniu mieszkańców, którzy uzyskują informacje, jak ich sytuacja zostanie uregulowana w określonym przypadku. W sytuacji określonej w § 6 pkt 7 uchwały mieszkańcy muszą wiedzieć, co stanie się z odpadami w przypadku braku możliwości ich terminowego odbioru z uwagi na złe warunki atmosferyczne lub inne uzasadnione okoliczności, tj. zostaną odebrane niezwłocznie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających odbiór. W odniesieniu do zapisu ujętego w § 4 pkt 3 lit. j uchwały strona wskazała, że mieszkańcy winni uzyskać zawarte tam informacje, jakie odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe mogą być przekazane w ramach uiszczanej opłaty za odpady, a za jakie obowiązani są wnieść dodatkową opłatę. Bardzo często mieszkańcy korzystają z informacji w tym zakresie i w przypadku odpadów powstałych w wyniku przeprowadzenia drobnych robót określonych § 4 pkt 3 lit. j uchwały mieszkańcy ponoszą koszty wynajęcia kontenera, a gmina ponosi koszty zagospodarowania gruzu. Natomiast przy odpadach powstałych w wyniku robót wymagających pozwolenia na budowę mieszkańiec sam płaci za wynajęcie kontenera i za zagospodarowanie tych odpadów. Regulacja z § 4 pkt 3 lit. i uchwały także jest skierowana do mieszkańców, którzy bardzo często dopytują się, jak szybko pojemnik - kontener na odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe zostanie dostarczony i później odebrany oraz że dostarczenie pojemnika wymaga z ich strony zamówienia. Powyższe postanowienia są ujęte w umowie z przedsiębiorcą określoną w art. 6f ust. 1 u.c.z.p., ale jej regulacja nie jest dostępna dla mieszkańców, choć dotyczy bezpośrednio ich praw i obowiązków. Podobny do powyższego charakter ma termin ujęty w § 5 pkt 1 uchwały odnośnie do realizacji zamówienia na opróżnienia zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych. Natomiast zapisy § 7 pkt 1-4 uchwały – wbrew twierdzeniom strony skarżącej – także zawierają informacje dla mieszkańców, z których często korzystają i informują gminę o przypadkach niewłaściwego postępowania przy załadunku nieczystości ciekłych lub niespełnienia wymogów odnośnie do pojazdów np. stwierdzenie wycieku zanieczyszczeń z pojazdów asenizacyjnych, zgłoszenie nieusunięcia zanieczyszczeń, które „wypadły” przy załadunku. W praktyce mieszkańcy bardzo często zgłaszają sytuacje, że w danym terminie wynikającym z harmonogramu odpady nie zostały odebrane.

Mając powyższe na uwadze strona przeciwna podniosła, że zakwestionowane wyżej uregulowania zaskarżonej uchwały są skierowane i praktycznie wykorzystywane przez jej adresatów będących właścicielami nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p., co czyni bezzasadnym zarzuty organu nadzoru w powyższym zakresie.

Ad III – Użyte w treści § 8 ust. 1 lit. c oraz § 9 ust. 2 lit. c i § 9 ust. 1 lit. b uchwały określenia „wyglądać estetycznie” dotyczą stanu technicznego pojemników i worków, co od których wymaga się, aby były sprawne i czyste. Powyższe sformułowanie „estetycznie” zostało uznane przez organ nadzoru jako określenie niejasne i subiektywne, uzależnione od indywidualnego poczucia estetyki przez konkretne osoby. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że sam ustawodawca w licznych przepisach posłużył się zwrotem „estetycznie” lub „estetyczny”, które najczęściej dotyczą podstawy programowej kształcenia oraz wzorów i noszenia umundurowania żołnierzy i służb mundurowych. Strona przeciwna podkreśliła, że w wyroku z dnia 2 września 2013 roku, sygn. akt II SA/Wr 425/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, iż zawarcie powyższego przymiotnika w treści uchwały jako pojęcia nieokreślonego nie jest istotnym naruszeniem prawa.

W opinii strony przeciwniej, zarzut dotyczący postanowień ujętych w § 12 ust. 1 uchwały jest bezzasadny, a przedstawione argumenty wskazują, że przy analizie tego przepisu całkowicie pominięto zdanie pierwsze § 12. W treści § 12 zostały ustalone zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, a zatem sytuacje podane w ust. 1 dotyczą tylko tego rodzaju zbiorników. Tym samym przepis ten nie wyklucza możliwości wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych czy też nie rozszerza obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej na dane sytuacje, jak sugeruje organ nadzoru. W licznych postanowieniach zaskarżonej uchwały zawarto postanowienia odnośnie do nieruchomości wyposażonych w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, np. § 5 pkt 1 i 3, § 14 pkt 3, § 17 pkt 1, co dobitnie wskazuje, że wprowadzanie ograniczeń nie było intencją strony przeciwniej.

W zakwestionowanym § 15 uchwały zostały ustalone zasady zachowania bezpieczeństwa podczas eksploatacji pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorników bezodpływowych, a w ocenie strony skarżącej w przypadku aż trzech zapisów doszło do przekroczenia kompetencji ustawowej.

Postanowienie zawarte w § 15 pkt 2 regulaminu nie kreuje odpowiedzialności odszkodowawczej i strona skarżąca nie przypisała sobie w tym zakresie takich kompetencji. Regulacja zawarta w tym przepisie ma charakter dyscyplinujący i informacyjny dla mieszkańców, aby mieli na uwadze rodzaj wyrzucanych odpadów i zwracali uwagę na konsekwencje uszkodzenia pojazdów.

Natomiast zapis § 15 pkt 5 regulaminu odwołuje się do materiałów informacyjno-edukacyjnych opracowanych przez gminę w ramach kampanii, która została przeprowadzona przed dniem 1 lipca 2013 r., tj. przed wprowadzeniem tzw. reformy śmieciowej. W okresie około 6 miesięcy przed wprowadzeniem nowych przepisów na terenie Gminy i Miasta Węgliniec została przeprowadzona na szeroką skalę kampania edukacyjna wśród mieszkańców, która obejmowała spotkania z mieszkańcami, przekazanie licznych opracowań i ulotek informacyjnych, które były wówczas bardzo popularne wśród mieszkańców, a później także poprzez opisy na workach i pojemnikach. Przebieg kampanii edukacyjnej, jej kontynuowanie i wyniki jej efektywności (ocena poziomu recyklingu) były przedmiotem kontroli przeprowadzonej w maju 2015 r. przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Także jest bezzasadny, zdaniem strony przeciwnej, zarzut sformułowany wobec § 15 pkt 6 regulaminu, gdyż powyższa regulacja odnosi się wyłącznie do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego, tj. ścieki bytowe. Zapis uchwały w powyższym zakresie nie nakazuje ani nie ingeruje w sposób przechowywania i stosowania nawozów naturalnych, a dodatkowo w § 3 ust. 1 pkt c tiret trzeci wskazano na obowiązek oddzielnego gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego.

Ad IV – W rozdziale IV regulaminu zostały określone obowiązki formalnoprawne i skutki ich nieprzestrzegania, w tym w § 16 został wprowadzony obowiązek dla właścicieli nieruchomości w zakresie dokumentowania zawarcia umowy z przedsiębiorcą na odbiór nieczystości płynnych. Powyższe postanowienia oraz zapisy zawarte w § 17 pkt 1-6 uchwały mają na celu zdyscyplinowanie mieszkańców. Natomiast w § 17 pkt 1-6 skierowano do adresatów uchwały informację i pouczenie o skutkach naruszenia obowiązków we wskazanym zakresie wraz z możliwością przeprowadzenia kontroli przez Straż Miejską.

Ad V – W rozdziale 5 obejmującym § 18 uchwały zostały określone wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami. Zarzuty strony skarżącej odnoszące się do tej regulacji w zasadzie dotyczą sformułowania „obowiązani są”, a sugerowanym rozwiązaniem jest „zaleca się” z racji charakteru, jaki przypisuje się powyższemu planowi. W ocenie strony przeciwnej, powyższy zapis nie formułuje nowego obowiązku wobec właścicieli nieruchomości. Przy omawianiu tej regulacji znamienym jest fakt, że Gmina dla osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i biodegradacji musi gromadzić oddzielnie selektywnie zbierane odpady, w tym odpady niebezpieczne, aby uniknąć kar.

Ad VI – W rozdziale 6 zostały określone obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Regulacja ta jako skierowana do określonego grona adresatów posiadaczy wskazanych zwierząt zawiera także w formie katalogu zapisy stanowiące informacje i przypomnienia o obowiązkach tych osób. Kwestia odpowiedzialności za zachowanie zwierząt ujęta w § 19 i § 20 uchwały ma charakter informacyjny, a strona przeciwna nie przypisała sobie kompetencji do stanowienia o odpowiedzialności osób utrzymujących zwierzęta domowe za zachowanie tych zwierząt. Zamieszczenie w § 20 sformułowania „w szczególności” przed katalogiem obowiązków nie miało na celu stworzenia pułapki prawnej i stanu niepewności dla obywateli, lecz wynikało z faktu, że zachowanie psa może być nieprzewidywalne, a tym samym nie można określić zamkniętego katalogu jego zachowań. W każdym przypadku chodzi jednak o sytuacje, aby pies nie stwarzał zagrożenia dla otoczenia – tak odnośnie do § 20 pkt 1 lit. a oraz odnośnie do wszystkich zwierząt domowych w § 20 pkt 2 lit. c oraz lit. i.

Wbrew sugestiom strony skarżącej zapis zawarty w § 20 pkt 1 lit. b uchwały nie kreuje obowiązku uiszczania opłaty od posiadania psów, a jedynie przypomina o obowiązku w tym zakresie, jaki spoczywa na posiadaczu psa. Podobny charakter ma zapis zawarty w § 20 pkt 1 lit. d uchwały dotyczący szczepienia przeciw wściekliznie oraz § 20 pkt 2 lit. k uchwały odnoszący się do posiadania dowodu aktualnych szczepień przez utrzymujących koty i inne zwierzęta domowe.

Natomiast powołanie w § 20 pkt 1 lit. e regulaminu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne nie dotyczyło zasad uzyskania zezwolenia na utrzymanie takiego psa, ale zostało powołane jedynie dla wskazania aktu,

w którym zostały określone tego rodzaju rasy uznawane za agresywne. Błędna interpretacja powyższego zapisu doprowadziła do wadliwego wniosku stroną skarżącą, która po raz kolejny przez swoje niedopatrzenie bezzasadnie zarzuciła istotne naruszenie przepisów.

Regulacja zawarta w § 20 pkt 2 lit. d i e uchwały dotyczy zwierząt, które nie kojarzą się jako tradycyjnie domowe, jednakże katalog tych zwierząt nie jest zamknięty, a główną cechą jest utrzymywanie takiego zwierzęcia przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Powyższa regulacja nie narusza normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p., gdyż nawet zwierzęta takie jak kameleon czy wydra mogą być dla niektórych mieszkańców ich pupilami. Obecnie jedynie gołębie w orzeczeniach sądów administracyjnych nie zostały uznane za domowe.

Zapis w § 20 pkt 2 lit. f uchwały odnosi się do nieruchomości niezabezpieczonych bez ogrodzenia.

Z kolei zawarte w § 20 pkt 2 lit. g uchwały określenie „do obiektów użyteczności publicznej” dotyczy „wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy określenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”, aby chronić je m.in. przed zanieczyszczeniem. Natomiast korzystanie z pomocy przewodnika nie zostało ograniczone jedynie dla osób niewidomych, ale ma zastosowanie do wszystkich osób niepełnosprawnych, którym wyszkolony pies ułatwia aktywne uczestnictwo w życiu społecznym.

Obowiązki określone w § 20 pkt 2 lit. j uchwały stanowią regulację mającą na celu przeciwdziałanie zaśmiecaniu wskazanych nieruchomości zanieczyszczeniami pozostawionych przez zwierzęta domowe.

Regulacja zawarta w § 20 pkt 2 lit. l uchwały nie stanowi ingerencji w organizację transportu ani przewóz osób, a jedynie incydentalnie odnosi się do przewozu zwierząt bez wskazania środka transportu. Sytuacja ta dotyczy przewozu i przemieszczania się ze zwierzęciem np. na wizytę do weterynarza w Węglińcu, jedyne na terenie Gminy.

Postanowienie § 20 pkt 2 lit. m uchwały ma charakter informacyjny dla mieszkańców, a szczegółowa regulacja została ujęta w odrębnym programie.

Natomiast zakaz grzebania zwłok zwierząt domowych poza wskazanymi grzebowiskami ujęty w § 20 pkt 2 lit. n uchwały także jest przekazem informacji dla mieszkańców i ma na celu przeciwdziałanie zakopywaniu zwłok zwierząt w ogrodach lub w lesie.

Wymogi określone w § 20 pkt 3 uchwały odnoszą się do wymagań ujętych w rozdziale 7 regulaminu. Natomiast zapis § 20 pkt 4 uchwały ma charakter przypominający i informacyjny dla mieszkańców, a nie rozstrzyga o stosowaniu u.c.z.p.

Regulacja zawarta w § 20 pkt 5 uchwały odnosząca się do zwierząt nieudomowionych utrzymywanych w charakterze domowych została wprowadzona z racji położenia Gminy Węglińiec w centrum Borów Dolnośląskich, gdzie często zdarzają się sytuacje udomowienia zwierząt, np. sarny, daniela, dziki.

Ad VII – Rozdział 8 określa obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia jako wypełnienie obowiązku z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p. Zastrzeżenia skarżącego dotyczą określonego w § 24 uchwały obowiązku uzgodnienia przez Burmistrza z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji w podanym przypadku. Istotnym jest fakt, iż zapis ten, tak jak projekt całego Regulaminu, przed jego uchwaleniem został pozytywnie zaopiniowany przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

W ocenie strony przeciwnej, regulacja dotycząca kosztów deratyzacji określona w § 25 uchwały nie stanowi istotnego naruszenia, a postanowienia § 26 uchwały poza jej wykonaniem mają charakter informacyjny.

Ad IX – Zdaniem strony, zakwestionowane przez organ nadzoru zwroty, wbrew jego twierdzeniom, mają definicje ujęte w źródłach prawa, w tym np. zabudowa śródmiejska została określona w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Mając powyższe na uwadze strona przeciwna stwierdziła, że w licznych przypadkach zarzucane naruszenia wynikają z nieprawidłowej analizy i błędnej interpretacji zakwestionowanych postanowień regulaminu, co wyklucza uznanie ich za jakiegokolwiek naruszenia. Natomiast wyjaśniona wyżej potrzeba ujęcia w regulaminie jako kompleksowym akcie prawa miejscowego – postanowień związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Węglińiec wskazuje, że drobne uchybienia jako nieistotne nie powinny skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały, a jedynie poszczególnych zapisów. Zaskarżona uchwała uwzględniła w ścisły sposób elementy wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.z.p., które mają charakter wyczerpujący, co wskazuje, iż zarzucanych naruszeń nie można zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji wojewódzki sąd administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Węglińca z dnia 31 lipca 2015 r. Nr 104/IX/14 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Węglińca, zarzucając, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), zwanej dalej „u.cz.p.”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), a ponadto poszczególne jej regulacje również naruszają prawo w sposób istotny.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Przepis art. 4 ust. 1 u.cz.p. stanowi, że 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.

Wedle ust. 2 tego artykułu, 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.

Stosownie do ust. 2a art. 4 u.c.z.p., regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

W myśl § 143 cytowanego załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Jak trafnie wywodził Wojewoda Dolnośląski, podejmując przedmiotową uchwałę Rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p. i nie zawiera uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wprawdzie mocą § 3 ust. 2 regulaminu Rada wprowadziła obowiązek uprzątnięcia niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu, ale obowiązek ten dotyczy powierzchni chodników, a także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne. W tym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest natomiast mowa o uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części „nieruchomości służących do użytku publicznego”, co czyni zasadnym stwierdzenie, że Rada nie spełniła wymogów kompletnego wypełnienia upoważnienia ustawowego, a ponadto naruszyła zasadę prawidłowej legislacji. Jak słusznie zauważył organ nadzoru, o obowiązku uprzątnięcia chodników wypowiedzi się sam ustawodawca w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p. Tym samym należało uwzględnić wniosek skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodzić się też należy z Wojewodą, że wskazane w skardze unormowania zaskarżonej uchwały również naruszają prawo w sposób istotny.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na § 2 regulaminu, w którym Rada wprowadziła katalog definicji, wśród których znalazły się definicje regulowane przez odesłanie do konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, definicje będące powtórzeniem definicji ustawowych i definicje stanowiące modyfikację definicji ustawowych, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego art. 4 ust. 2 u.c.z.p. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.c.z.p. nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 u.c.z.p.

Za przekraczające upoważnienie ustawowe art. 4 ust. 2 u.c.z.p. należy również uznać zapisy regulaminu zawarte w:

1. Rozdziale 2 wprowadzającym wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, to jest w:

- § 3 ust. 1 lit. b tiret 3 – poprzez określenie sposobu wykonywania obowiązku zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, który ma polegać na zamiataniu, grabieniu, zmywaniu zanieczyszczeń;
- § 3 ust. 1 lit. b tiret 4 – poprzez nakazanie usuwania ze ścian budynku lub z innych miejsc ogłoszeń, plakatów czy rysunków, które – jak słusznie wskazał organ nadzoru – nie mogą być traktowane jak zanieczyszczenia, które właściciel nieruchomości ma obowiązek usuwać, bowiem jest to kwestia wyłącznie estetyki danej nieruchomości. Ponadto, na co również trafnie zwrócił uwagę Wojewoda, obowiązek usuwania zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służących do użytku publicznego;
- § 3 ust. 1 lit. b tiret 5, § 3 ust. 1 lit. b tiret 6, § 3 ust. 1 lit. b tiret 7 – poprzez uregulowanie kwestii sposobu zapewnienia czystości i porządku na placach, drogach publicznych w ich liniach rozgraniczających, ciągach pieszojezdnych, drogach rowerowych, przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami, w granicach działek, na których obiekty te są zlokalizowane (tiret 5), na skwerach, trawnikach i innych przestrzeniach publicznych (tiret 6), na obszarach nieruchomości rolnych, leśnych, pokrytych wodami (tiret 7), w sytuacji gdy kwestie te, jak i kto jest podmiotem obowiązany, zostały unormowane w art. 5 ust. 1–5 u.c.z.p.;
- § 3 ust. 1 lit. c, § 4 pkt 2, § 7 pkt 1 i 2, § 8 pkt 1 lit. a i b, § 9 ust. 2 lit. a i b, § 14 pkt 1, § 17 pkt 1, 3, 4., § 20 pkt 1 lit. d, e, § 20 pkt 4, § 22 ust. 3 lit. a, § 22 ust. 4 lit. a, § 26 ust. 3 – poprzez ustanowienie obowiązku uwzględniania przy wykonywaniu obowiązku zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i zabiegów związanych z utrzymaniem czystości i porządku przepisów prawa wynikających z innych ustaw. Jak słusznie podkreślił Wojewoda, obowiązek przestrzegania prawa przy wykonywaniu jakichkolwiek czynności ma charakter samoistny, co wynika z art. 83 Konstytucji RP, wedle którego każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej i nie zależy od woli organu stanowiącego;
- § 3 ust. 4 – poprzez ograniczenie możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi do terenu nieruchomości właściciela i należących do niego pojazdów mechanicznych, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p., który przewiduje możliwość określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi na terenie własnej nieruchomości;
- § 4 pkt 3 lit. e – poprzez uzależnienie możliwości prowadzenia selektywnej zbiorki bioodpadów do własnego kompostownika od zarejestrowania go w gminie w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- § 4 pkt 3 lit. f – poprzez określenie jakiego rodzaju odpady zielone nie mogą być kompostowane w przydomowym kompostowniku i poprzez jednoczesne uregulowanie kwestii „odpadów zielonych” i sposobu ich „zagospodarowania”, co nie tylko przekracza zakres upoważnienia do określenia wymagań dotyczących selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, ale i ogranicza – z uwagi na brak zarówno w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i innych przepisach definicji kompostownika – możliwość uzyskania określonych rodzajów kompostu (nawozu organicznego). Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewoda, inne przepisy rozstrzygają poniekąd omawianą kwestię. W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.z.p. mowa jest o selektywnej zbiórce odpadów zielonych, których definicja określona została w art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy o odpadach;
- § 4 pkt 3 lit. k – poprzez określenie obowiązku zbierania liści z chodników bez wprowadzenia zróżnicowania na chodniki położone wzdłuż nieruchomości oraz inne chodniki, co doprowadziło do objęcia zakresem tego przepisu również obowiązki, które wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.;
- § 4 pkt 3 lit. k – poprzez nałożenie obowiązku bezzwłocznego odebrania worków z liśćmi na zarządcę drogi, co zostało już uregulowane w art. 5 ust. 4 u.c.z.p., oraz poprzez określenie czasu w jakim zarządca powinien swoje obowiązki wykonywać, co stanowi nieuprawnioną modyfikację obowiązku określonego w ustawie;
- § 6 pkt 7 – poprzez nałożenie na operatora / przedsiębiorcę obowiązku, w przypadku braku możliwości terminowego odbioru odpadów z uwagi na złe warunki atmosferyczne lub inne uzasadnione okoliczności, niezwłocznego odbioru odpadów po ustaniu przyczyn uniemożliwiających odbiór, który jednak – w myśl art. 1 ust. 1 u.c.z.p. – nie jest adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy, bo są nimi jedynie właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.c.z.p.;

- § 4 pkt 3 lit. j, § 4 ust. 3 lit. i oraz § 5 pkt 1 – poprzez uregulowanie kwestii mogących stanowić elementem umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 u.c.z.p., zawartej pomiędzy wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta a przedsiębiorcą na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- § 7 pkt 1-4 - poprzez wprowadzenie uregulowania odnoszącego się wprost do podmiotów nieobjętych regulacją opartą na art. 4 ust. 1 u.c.z.p., to jest operatora/przedsiębiorcy;

2. Rozdziale 3 wprowadzającym uregulowania dotyczące rodzajów i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów, to jest:

§ 8 ust. 1 lit. c oraz § 9 ust. 2 lit. c we fragmentach „wyglądać estetycznie” – poprzez wprowadzenie regulacji wprowadzającej wymóg posiadania przez pojemnik estetycznego wyglądu, co nie mieści się w zakresie jego stanu sanitarnego, porządkowego i technicznego i jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, regulacja wprowadzająca wymóg posiadania przez pojemnik estetycznego wyglądu jest określeniem niejasnym i subiektywnym, uzależnionym od indywidualnego poczucia estetyki przez konkretne osoby. Regulacja wprowadzająca zaś pojęcie niedookreślone nie powinna mieć miejsca w akcie prawa miejscowego, bowiem szczególnie takie akty powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, wprowadzając zaufanie obywateli do prawa;

§ 12 ust. 1 – poprzez zmodyfikowanie obowiązków właścicieli nieruchomości wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p. w ten sposób, że pominięto możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, oraz rozszerzono obowiązek przyłączenia do sieci kanalizacyjnej również na te sytuacje, gdy jest to możliwe, lecz z ekonomicznego lub technicznego punktu widzenia;

§ 15 pkt 2 – poprzez zamieszczenie fragmentu „w takiej sytuacji przedsiębiorca może dochodzić pokrycia równowartości powstałej szkody na drodze postępowania cywilnego”, który odnosi się do roszczeń odszkodowawczych uregulowanych przepisami Kodeksu cywilnego (art. 415);

§ 15 pkt 5 – poprzez brak określenia wymogów dotyczących rodzajów odpadów, których nie można umieszczać w pojemnikach i workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów oraz delegację w tym zakresie na bliżej nieokreślony organ, co ma nastąpić w materiałach informacyjno-edukacyjnych. Jak słusznie wskazał Wojewoda, to rada gminy powinna dookreślić w regulaminie czystości i porządku wymogi odnoszące się do rodzajów odpadów, których nie można umieszczać w pojemnikach i workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów jako realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p. Dopiero tak poczynione ustalenia mogą stać się podstawą do opracowania materiałów informacyjno-edukacyjnych;

§ 15 pkt 6 – poprzez wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego, w postaci odmowy odbioru odpadów i zgłoszenia tego faktu gminie, podczas gdy naruszenie przepisów w zakresie zasad przechowywania i stosowania nawozów naturalnych może prowadzić do zastosowania sankcji przewidzianych przez inne ustawy, to jest ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 625 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.);

3. Rozdziale 4 zatytułowanym „Obowiązki formalno-prawne i skutki ich nieprzestrzegania”:

- § 16 – poprzez ustalenie obowiązku dokumentowania zawarcia umowy z przedsiębiorcą na odbiór nieczystości płynnych, określając przy tym odpowiednie terminy na jego realizowanie;
- § 17 pkt 5 - poprzez zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przechowywania dowodów uiszczania opłat za odbiór odpadów i zbiorników bezodpływowych przez okres dwóch lat;
- § 17 pkt 6 - poprzez wprowadzenie obowiązku powiadomienia Gminy o stwierdzonej nieszczelności zbiornika bezodpływowego.

Powyższe zapisy nie mieszczą się – jak słusznie wskazał Wojewoda – w materii upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 u.c.z.p. i jednocześnie naruszają art. 6 ust. 1 u.c.z.p., który ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych, zobowiązując ich do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Ponadto, jak słusznie wskazał Wojewoda, w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 u.c.z.p. nie mieści się ustalanie w jaki sposób właściciele nieruchomości mają realizować obowiązek ujęty w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.z.p. oraz obowiązki wynikające z art. 6m ust. 1a u.c.z.p. Rada gminy może przy tym ewentualnie, zgodnie z art. 6 ust. 1a u.c.z.p., określić w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykona-

nia obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.z.p., jednak powinna to uczynić w drodze odrębnej uchwały;

– § 17 pkt 1–3 – poprzez uregulowanie konsekwencji niezrealizowania obowiązków przewidzianych w regulaminie. Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisami odrębnymi ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b u.c.z.p., sankcje zaś za ich niewykonanie reguluje art. 10 ust. 2 u.c.z.p. Postępowanie w tej sprawie toczy się wedle przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Nadzór nad realizacją oraz konsekwencje niewypełniania ustawowych obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości przewidziane są w art. 5 ust. 6–9 u.c.z.p. Zgodnie z zawartymi tam uregulowaniami nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1–4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku natomiast stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1–4, wójt wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (nie dotyczy to obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3-3b u.c.z.p.). Wykonywanie tej decyzji podlegać będzie egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.);

– § 17 pkt 2 – poprzez powierzenie dokonywania kontroli wykonywania obowiązków Burmistrzowi oraz Straży Miejskiej;

4. Rozdziale 5 zatytułowanym „Wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami”:

– § 18 – poprzez wprowadzenie zapisu, że: „Właściciele nieruchomości w celu zwiększenia ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych występujących w strumieniu odpadów komunalnych obowiązani są do oddzielnego gromadzenia tych odpadów i dostarczenia ich do punktu mobilnego zgodnie z harmonogramem podanym do publicznej wiadomości mieszkańcom Gminy Węgliniec”, który w istocie stanowi wypełnienie obowiązków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi regulowaną w Planach gospodarki odpadami nie mających charakteru normatywnego, a obowiązujących jedynie „wewnątrz” administracji. Nie powinny one zatem wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, co oznacza, że § 18 regulaminu powinien korespondować i być z nim zgodny, nie sposób jednak wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku zwiększania ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych;

5. Rozdziale 6 poświęconym obowiązkowi osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającym na celu ochronę przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku:

– poprzez wprowadzenie w § 19 przepisu, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe „ponoszą także pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt” oraz w § 20 – że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy ponoszenie pełnej odpowiedzialności za zachowanie utrzymywanych zwierząt, wkraczając tym samym w materię uregulowaną w art. 431 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego;

– § 20 – poprzez użycie przy określeniu obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe sformułowania „w szczególności”, które w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 u.c.z.p., bowiem wskutek wprowadzenia powyższego uregulowania Rada przekazała kompetencję do ustalania obowiązków dotyczących osób utrzymujących zwierzęta domowe bliżej nieokreślonego podmiotowi, podczas gdy na podstawie przyznanej kompetencji powinna uregulować je sama, w sposób pełny i kompleksowy, a nadto narusza art. 2 Konstytucji, gdyż użyte sformułowanie „w szczególności” wprowadza katalog otwarty zabronionych zachowań, nie dając tym samym możliwości jego adresatom zapoznania się z jego obowiązkami dotyczącymi go jako osoby utrzymującej zwierzęta domowe i pozostawiając go w stanie niepewności co do jego sytuacji prawnej;

– § 20 pkt 1 lit. a – poprzez wprowadzenie obowiązku prowadzenia poza obszarem własnej nieruchomości każdego psa na uwięzi z wyjątkiem sytuacji określonych w ppkt 2i; § 20 pkt 2 lit. c – poprzez wprowadzenie obowiązku prowadzenia pojedynczo w sposób zapewniający sprawowanie nad nimi kontroli wyłącznie przez osoby dorosłe zwierząt agresywnych lub mogących wzbudzać zagrożenie dla otoczenia, § 20 pkt 2 lit. i – poprzez uregulowanie możliwości zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi jako dopuszczalne wyłącznie na terenach zielonych oraz mało uczęszczanych, a także wyznaczonych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne, podczas gdy kwestię sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem reguluje ustawa o ochronie zwierząt (art. 10a ust. 3). Ponadto, jak słusznie wskazał Wojewoda, obowiązek prowa-

dzenia na uwięzi wszystkich psów prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mającej zagwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony (adresata) oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony (adresata). Rada dokonała zaś regulacji, która może prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego, to jest takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie wymaganych ustawą zabezpieczeń;

- § 20 pkt 1 lit. b – poprzez wprowadzenie obowiązku wniesienia opłaty od posiadania psów, którego wysokość ustala corocznie Rada Miejska w Węglińcu, i wpłacania jej do końca marca danego roku lub w ciągu miesiąca od dnia wejścia w posiadanie psa, a zatem uregulowanie kwestii podlegających uregulowaniu w odrębnej uchwale podjętej na mocy art. 18a ust. 1 oraz art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.);
- § 20 pkt 1 lit. d – poprzez ustanowienie obowiązku właścicieli systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliźnie, podczas gdy materia obowiązkowych szczepień uregulowana jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.jedn. Dz. U. poz. 1539);
- § 20 pkt 1 lit. e – poprzez wprowadzenie obowiązku właścicieli uzyskania zezwolenia Burmistrza Gminy i Miasta Węgliniec na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 678), w sytuacji, gdy kwestia zezwolenia na utrzymywanie psa rasy agresywnej regulowana jest w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. Zauważyć przy tym wypada, że regulacja ustawowa wraz z rozporządzeniem, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, ma szerszy charakter i stanowi kompleksową regulację materialnoprawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić dla zgodnego z prawem utrzymywania psów ras uznanych za agresywne;
- § 20 pkt 2 lit. d i e – poprzez wprowadzenie obowiązków w stosunku do zwierząt egzotycznych, pajęczaków, owadów, gadów, płazów, ptaków i innych zwierząt egzotycznych, podczas gdy odpowiednie zakazy i nakazy w stosunku do zwierząt innych niż zwierzęta domowe, w szczególności takich jak wymienione w § 22 pkt 2 lit. d i e regulaminu, określają m.in. przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U., poz. 1348), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz. U. Nr 173, poz. 1037);
- § 20 pkt 2 lit. f – poprzez wprowadzenie bezwzględnego zakazu pozostawiania bez właściciela psów i innych zwierząt w obrębie nieruchomości niezamieszkałych lub nieużytkowanych, co stoi w sprzeczności z celem zawartym w upoważnieniu ustawowym, którym jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto, zapis tego podpunktu stoi również w sprzeczności z ustawą o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 4 w związku z ust. 3 stanowi, że zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście;
- § 20 pkt 2 lit. g – poprzez wprowadzenie obowiązku niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych i gastronomicznych, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników, oraz § 20 pkt 2 lit. h poprzez wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady Gminy. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p. nie wynika kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej.

Dodatkowo, mając na uwadze treść § 20 pkt 2 lit. g regulaminu we fragmencie „postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników”, słusznie organ nadzoru zauważył, 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 (t.jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.). Zatem już sam ustawodawca zadbał o dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa. Nadto, Wojewoda zwrócił również prawidłowo uwagę na modyfikację przepisu ustawowego, to jest art. 20a cytowanej wyżej ustawy, który umożliwia

osobom niepełnosprawnym wraz z psem asystującym wstęp do określonych tym przepisem obiektów, poprzez ograniczenie kategorii obiektów w stosunku do wymienionych w art. 20a powyższej ustawy, jak i ograniczenie wstępu do takich obiektów wyłącznie do osób niewidomych;

- § 20 pkt 2 lit. j – poprzez rozszerzenie obowiązku natychmiastowego usuwania przez właścicieli zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe na tereny będące nieruchomościami innych właścicieli, nie należące do kategorii terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, przez co regulowanie w odniesieniu do nich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe stanowi wykroczenie poza normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p.;
- § 20 pkt 2 lit. k – poprzez nałożenie na utrzymujących koty i inne zwierzęta domowe obowiązku posiadania dowodu aktualnych szczepień ochronnych wymaganych bądź zarządzanych przez odpowiednie służby weterynaryjne, podczas gdy materię w tym zakresie reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, która reguluje m.in. określone obowiązki i sankcje za ich niewykonanie oraz zawiera odpowiednie unormowania dotyczące ewidencji i zaświadczeń związanych z faktem dokonywania szczepień;
- § 20 pkt 2 lit. l – poprzez wprowadzenie obowiązków utrzymujących zwierzęta domowe przy ich przewozie, podczas gdy na mocy art. 15 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 915) powszechnie obowiązujące przepisy odnoszące się do regularnego przewozów osób mogą być wprowadzane, odpowiednio, przez organ stanowiący gminy, powiatu i województwa, w zależności od tego czy jest to gminny, powiatowy, czy wojewódzki przewóz osób. Organ stanowiący gminy nie jest zatem kompetentny do wprowadzania regulacji odnoszących się do spraw porządkowych w innym niż gminny transporcie zbiorowym, przy czym w odniesieniu do komunikacji zbiorowej rada gminy może stanowić jedynie w aktach podejmowanych na podstawie art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego. Organ nie może dowolnie zamieszczać w ramach jednego aktu prawnego treści, które musi bądź może regulować na podstawie normy kompetencyjnej do wydania innego aktu prawnego;
- § 20 pkt 2 lit. m – poprzez umieszczenie zapisu, że zwierzę przebywające na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku bez opieki będzie przewiezione do schroniska dla bezdomnych zwierząt, a egzotyczne oddane do ogrodu zoologicznego bądź schroniska. W pierwszej kolejności należy zwrócić wagę, że brak jest kompetencji określania w regulaminie zasad postępowania ze zwierzętami innymi niż zwierzęta domowe (tu zwierzęta egzotyczne). Po drugie zaś, kwestie dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt są – na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt – elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co oznacza, że z samej zasady nie mogą być przedmiotem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak już wyżej zaznaczono, organ stanowiący gminy nie może dowolnie zamieszczać w ramach jednego aktu prawnego treści, które musi bądź może regulować na podstawie normy kompetencyjnej do wydania innego aktu prawnego;
- § 20 pkt 2 lit. n – poprzez wprowadzenie reguł postępowania ze zwłokami zwierząt domowych, bowiem materia ta regulowana jest na poziomie ustawowym, to jest w zakresie zbierania zwłok zwierząt bezdomnych – w art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.z.p. Ponadto, z przepisów art. 3 ust. 2 pkt 15, art. 7 i 9 u.c.z.p. wynika, że sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi może być określony w zezwoleniu, stosownej umowie lub statucie gminnej jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części;
- § 20 pkt 3 – poprzez nałożenie na hodowców zwierząt domowych obowiązku spełnienia wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy. Zgodzić się tutaj należy z organem nadzoru, że przepis ten jest niejasny i budzi wątpliwości. Rada w przepisie stanowiąc o obowiązkach hodowców zwierząt domowych odsyła do wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy, jednakże wymogi takie nie zostały ustalone w regulaminie ani nie przewidują ich żadne inne przepisy prawa;
- § 20 pkt 4 – poprzez umieszczenie zapisu, że wszelkie pomieszczenia i budowle służące utrzymaniu zwierząt domowych muszą spełniać wymagania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), co stanowi naruszenie wyrażonej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa;
- § 20 pkt 5 – poprzez stwierdzenie, że obowiązki właściciela w stosunku do wszystkich zwierząt domowych dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych, co wykracza poza normę kompetencyjną art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p., nie pozwalającej na określanie obowiązków odnoszących się do zwierząt, których nie można uznać za zwierzęta domowe. Ponadto, jak słusznie zauważył organ

nadzoru, pojęcie „zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych” jest pojęciem zbyt szerokim i niedookreślonym, co może prowadzić do tego, że obowiązki strictly odnoszące się do zwierząt domowych należy stosować do wszelkiego rodzaju zwierząt;

6. Rozdziale 7, zatytułowanym „Wymagania odnośnie do utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”:

– § 22 ust. 3 pkt a – poprzez wprowadzenie warunku dopuszczenia utrzymywania zwierząt gospodarskich na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej w postaci posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymogi ustawy Prawo budowlane, co – jak wskazano już wyżej – stanowi naruszenie wyrażonej w art. 87 Konstytucji hierarchii źródeł prawa;

7. Rozdziale 8 wprowadzającym regulacje dotyczące obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia:

– § 23 – poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi obowiązku przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości, co najmniej raz w roku, zaś na właścicieli budynków jednorodzinnych – w miarę potrzeby. Zgodnie jednak z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p. organ stanowiący gminy ma obowiązek jedynie wyznaczenia w regulaminie obszarów i terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji, co oznacza, że organ powinien wskazać obszary na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji, nie zaś poprzez wskazanie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i jednorodzinymi. Ponadto, jak słusznie zauważył Wojewoda, w odniesieniu do budynków jednorodzinnych użyto niezbyt precyzyjnego terminu „w miarę potrzeby”;

– § 24 – poprzez wprowadzenie obowiązku określenia przez Burmistrza w wypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, w uzgodnieniu z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym, obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz poprzez zarządzanie terminu jej przeprowadzenia. Taki zapis nie mieści się w zakresie upoważnienia do stanowienia regulaminu. Organ stanowiący gminy nie jest w żadnym razie uprawniony do wyznaczania kompetencji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, bowiem jego kompetencje zostały określone w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1412 z późn. zm.) oraz w ustawach szczególnych, w tym ustawie o ochronie zwierząt;

– § 25 – poprzez ustanowienie, że koszty przeprowadzenia deratyzacji ponosić będą właściciele nieruchomości, co jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.; 8. Rozdziale 9 zatytułowanym „Postanowienie końcowe”:

– § 26 ust. 1 – poprzez powierzenie sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z przyjętego aktu Burmistrzowi Gminy i Miasta Węglińiec poprzez działania funkcjonariuszy straży miejskiej oraz uprawnionych pracowników Urzędu Gminy i Miasta w Węglińcu, podczas gdy odpowiednie rozwiązania w tym zakresie przewidziano w art. 5 ust. 6 i art. 9u u.c.z.p.;

– § 26 ust. 2 i 3 – poprzez określenie sankcji i trybu postępowania w przypadku naruszenia obowiązków określonych w regulaminie, co zostało już uregulowane w art. 10 u.c.z.p.

Sąd podzielił również zarzuty skargi, że tworząc regulamin utrzymania czystości i porządku Rada wielokrotnie posłużyła się w jego regulacjach zwrotami niedookreślonymi, to jest w § 20 pkt 2 lit. i zawarto pojęcie „terenu mało uczęszczanego” i „terenu wyznaczonego”, w § 22 ust. 1 – „terenu zabudowy śródmiejskiej” oraz „strefy przemysłowej”, w § 22 ust. 2 – „rozpoczęcie inwestycji zgodnie z planami”. Słusznym jest bowiem twierdzenie, że wyżej wymienione pojęcia są pojęciami nieostrymi i nie mogą stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. 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 i przejrzyste. Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych wymogów prawidłowej legislacji.

Ustosunkowując się do argumentacji podnoszonej przez stronę przeciwną w odpowiedzi na skargę podkreślić trzeba, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc prawo to stanowi na podstawie upoważnień ustawowych, co oznacza nie tylko, że nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, powtarzać lub modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych, ale również, że nie jest jej rolą pełnienie funkcji informacyjnych i „przypominających o obowiązkach” podmiotom, do których jest kierowana. Bez znaczenia przy tym dla oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu są intencje, jakimi kierował się organ stanowiący gminy. Dlatego nawet jak najbardziej słuszne intencje organu nie mogą zostać uwzględnione, jeżeli wskutek ich realizacji doszło do istotnego naruszenia obowiązującego prawa. Zauważyć w tym miejscu wypada, że konkretyzacja takich intencji musi być zgodna z prawem, a przyjęte w uchwale unormowania stanowiące ich

wyraz muszą być sformułowane w sposób jednoznaczny, jasny i czytelny, nie wymagający „domyślania się” intencji uchwałodawcy dla ich prawidłowego odczytania. Z tych względów przedstawiona w odpowiedzi na skargę argumentacja nie mogła doprowadzić do pozostawienia w obrocie prawnym zaskarżonej decyzji.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że wniesiona w niniejszej sprawie przez Wojewodę Dolnośląskiego skarga jest w pełni uzasadniona, a zatem podlegała w całości uwzględnieniu.

Mając na względzie powyższe, stosownie do art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.