



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.54.12.2016.MC



Wrocław, 29 lipca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§4 ust. 2, §5 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „z chodników”, §5 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmentach: „chodników, a także” i „oraz posypanie solą lub piaskiem chodnika i ciągów komunikacyjnych”, pkt 4 i 6, §9 pkt 5 lit. j, §16 ust. 1 pkt 2 lit. g, lit. h we fragmencie: „na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz”, lit. i we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” uchwały Nr XXIV/154/16 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 23 czerwca 2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kostomłoty.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) – zwana dalej „ustawą” podjęła uchwałę Nr XXIV/154/16 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kostomłoty, zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2016 r.

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

- §4 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy;
- §5 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „z chodników” uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy;
- §5 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmentach: „chodników, a także” i „oraz posypanie solą lub piaskiem chodnika i ciągów komunikacyjnych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy;
- §5 ust. 1 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy oraz art. 50a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.);
- §5 ust. 1 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 12 i art. 5 ust. 4 ustawy;
- §9 pkt 5 lit. j uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy;
- §16 pkt 2 lit g uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy;
- §16 pkt 2 lit h we fragmencie: „na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy;
- §16 pkt 2 lit. i uchwały we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” uchwały z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.).

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

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

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie

selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony); 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania."

Należy zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

1.

Rada Gminy Kostomłoty w §4 ust. 2 uchwały postanowiła, że „Opróżnione opakowania należy, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść lub złożyć na płasko przed włożeniem do pojemnika”.

Należy podkreślić, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, jakie zasady powinny się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Zdaniem organu nadzoru, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które nakazywałyby konieczność zgniatania lub składania odpadów opakowaniowych. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem do określania formy w jakiej dokonywać się będzie obróbka odpadów (np. poprzez zgniatanie). Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/OI 46/13). Wskazane uregulowanie uchwały nie znajduje także uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, na podstawie którego należy określić wymagania dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, a tym samym wykracza poza zakres delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II SA/Ld 527/13). Kompetencje Rady Gminy wynikające z ww. przepisu nie mogą być bowiem interpretowane rozszerzająco.

Ponadto kwestie ewentualnego przekształcania odpadów reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.). Art. 105 tej ustawy stanowi, że: „1. Odpady przed umieszczeniem na składowisku odpadów poddaje się procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których proces przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, nie doprowadzi do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1.” Jak wynika zatem z brzmienia ust. 2 art. 105 ustawy o odpadach poddanie procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego odpadów przed umieszczeniem ich na składowisku nie zawsze jest obowiązkowe. Natomiast z treści przepisu § 4 ust. 2 uchwały wynika, iż nałożony tam obowiązek określonego zachowania się ma charakter generalny, a jedyny dopuszczony wyjątek związany jest z ograniczeniami technicznymi (jeżeli rodzaj materiału na to pozwala).

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 2 uchwały.

2.

Normodawca lokalny w §5 ust. 1 pkt 1 uchwały zdecydował, że „Do obowiązków właścicieli nieruchomości należy także:

1) 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 niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów) oraz posypywanie solą lub piaskiem chodnika i ciągów komunikacyjnych.

b) uprzątnięciu z miejsc i w sposób wyżej wymieniony piasku i soli stanowiących pozostałości po zabiegach związanych z zimowym utrzymaniem dróg.”

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

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

Należy również wskazać, że zakres przekazany przez ustawodawcę do uregulowania przez Radę Gminy obejmuje jedynie obowiązek sprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada nie była natomiast upoważniona do zobowiązania właścicieli nieruchomości do podejmowania działań mających na celu usuwanie lub ograniczanie śliskości chodnika.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Go 784/14) czytamy: „Skoro bowiem ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy upoważniającej, obligując właścicieli tychże nieruchomości do "uprzątnięcia" z nich błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to brak jest w związku z tym podstawy w ramach wskazanej delegacji ustawowej do nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu usunięcie lub ograniczenie śliskości chodnika np. przez posypywanie go materiałami szorstkimi bez dodatku środków chemicznych (...).”

3.

W §5 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada wskazała, że do obowiązków właścicieli nieruchomości należy także usuwanie z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych.

Stwierdzić należy, że z treści przepisu upoważniającego, tj. art. 4 ust. 2 ustawy, nie wynika dla normodawcy lokalnego kompetencja do podnoszenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii usuwania z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych. Podkreślić należy, że regulacje regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy adresowane są do właścicieli nieruchomości, którzy to bardzo często nie są właścicielami lub posiadaczami pozostawionych na terenie nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych. Pozostawienie kwestionowanego przepisu w obrocie prawnym powodowałoby, że właściciel

nieruchomości, pod groźbą kary grzywny, zobowiązany byłby do usunięcia z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych, których nie jest ani właścicielem ani posiadaczem. Poza tym należy w tym miejscu dodać, że kwestia usuwania pozostawionych pojazdów z dróg, a więc również z chodników, uregulowana jest przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 50a ust. 1 tej ustawy „Pojazd pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza”.

Rada wykroczyła więc poza ramy upoważnienia ustawowego, istnieje więc podstawa do stwierdzenia nieważności przepisu §5 ust. 1 pkt 4 uchwały.

4.

W §5 ust. 1 pkt 6 uchwały Rada Gminy Kostomłoty zobowiązała z kolei właścicieli nieruchomości do utrzymywania czystości na przystankach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami.

Powyższy przepis uchwały stoi w sprzeczności z regulacjami ustawowymi. Kwestie utrzymania czystości na wymienionych w tym przepisie miejscach zostały już uregulowane przez samego ustawodawcę. W myśl dyspozycji art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy to gminy „utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg”. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy „obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi (..)”. Tak więc Rada bezpodstawnie nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymywania czystości na przystankach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami. Żaden przepis aktu prawa miejscowego nie może być sprzeczny z przepisami aktów prawnych wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Tym samym, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przepisu §5 ust. 1 pkt 6 uchwały.

Odnosząc się do opisanych wyżej (w punktach 1 – 4) naruszeń prawa należy dodatkowo zauważyć, że w myśl art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez realizację innych (innych niż wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ustawy) określonych w regulaminie. Jednocześnie zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny. W ocenie organu nadzoru, nie można bez wyraźnej podstawy prawnej nakładać na obywateli obowiązki, za których niewykonanie będą nakładane kary grzywny.

5.

Na podstawie §9 pkt 5 lit. j analizowanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w stosunku do nieruchomości niewymienionych w pkt 5 lit. a - i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych uzależniona będzie od potrzeb.

Po pierwsze należy wskazać, że taki sposób zredagowania przedmiotowego przepisu stanowi nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca zobowiązuje bowiem normodawcę lokalnego do wskazania w regulaminie minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości oraz na drogach publicznych. Rada natomiast, używając zwrotu „w zależności od potrzeb”, wprowadziła kategorię bliżej nieokreślonych pojemności pojemników innych niż wskazane w § 9 pkt 5 lit. a – i uchwały.

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że posłużenie się sformulowaniem „dla pozostałych, nie wymienionych powyżej – w zależności od potrzeb” powoduje, że brak jest wyczerpującego określenia łącznej minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie części nieruchomości. Oznacza to, że Rada Gminy przekazała kompetencję do określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości właścicielom nieruchomości, którzy w ramach swobodnego uznania decydowali będą jaka pojemność jest w danej sytuacji właściwa.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione i niezgodne z ustawą należy uznać przekazywanie przez Radę przypisanych sobie kompetencji, innemu podmiotowi – w tym wypadku właścicielowi nieruchomości, ponieważ organem uprawnionym do określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych jest rada gminy. Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony mocą przepisów ustawy do określenia danej kwestii nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu podmiotowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. – sygn. akt III SA/Lu 354/10).

Wskazać również należy, że normodawca lokalny w §9 pkt 5 lit. i posłużył się już pojęciem wszystkich innych nie wymienionych nieruchomości niezamieszkalych, określając jednak minimalną pojemność pojemnika. Dodając następnie w lit. j sformułowanie „dla pozostałych, nie wymienionych powyżej (...)” postawił adresatów uchwały w stanie dezinformacji i niepewności prawnej. Nie wiadomo bowiem (w kontekście zapisu lit. i) jakie to są te pozostałe, nie wymienione powyżej nieruchomości.

6.

W Rozdziale 6, w przepisach §15-§16 uchwały Rada Gminy Kostomłoty ustaliła obowiązki w stosunku do osób utrzymujących zwierzęta domowe. W ramach tychże obowiązków w §16 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały postanowiono, że „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 to psów ras uznanych za agresywne”.

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

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

Normodawca lokalny, mając na uwadze ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi ze strony psów, w przepisie §16 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały nakłada obowiązek prowadzenia na terenie gminy każdego psa na uwięzi oraz w przypadku ras uznawanych za agresywne z nałożonym kagańcem. Jednocześnie, cytowanym wyżej przepisem §16 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały pozwala na zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi w określonych sytuacjach. Wyłączenie możliwości stosowania tego wyjątku w odniesieniu do właścicieli psów ras uznawanych za agresywne, nawet wtedy, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, łamie zasadę proporcjonalności i narusza przepis art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności §16 ust. 1 pkt 2 lit. i we fragmencie: „nie dotyczy ono psów ras uznawanych za agresywne”.

7.

W przepisie §16 ust. 1 pkt 2 lit. g i h Rada wprowadziła nakaz 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 nakaz niewprowadzania „zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk (...)”.

Przytoczone regulacje zostały przez Radę wprowadzone w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy).

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

Ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: „W ocenie Sądu ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum)”.

Ponadto należy zauważyć, że ustalając nakaz niewprowadzania zwierząt do placówek handlowych i gastronomicznych Rada przekroczyła swój zakres kompetencji, bowiem Gmina nie zarządza tymi placówkami. Ewentualny nakaz niewprowadzania zwierząt do tych placówek może wydać zarządca tych obiektów.

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

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

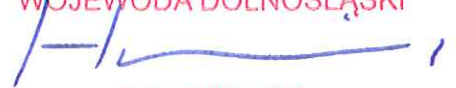
Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §16 ust. 1 pkt 2 lit. g i lit. h we fragmencie: „na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz” uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak

