



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.41.6.2016.NB

Przewodnicząca Rady Gminy
Wrocław, 6 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 6 we fragmencie „ przyległych” i § 3 ust. 7, § 4 ust. 2, § 6 ust. 6 zdanie pierwsze i ust. 7, § 20 ust. 1, 2 i 5, § 22 ust. 1 lit. b we fragmencie „a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny- na smyczy w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe”, § 22 ust. 1 lit. d, § 22 ust. 2 lit. b, § 22 ust. 2 lit. c we fragmencie „nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne”, § 24 ust. 2 we fragmencie „zwartych” załącznika do uchwały Nr XVII/87/2016 Rady Gminy Jemielno z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jemielno powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), zwana dalej także ustawą w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 1 marca 2016 r. uchwałę Nr XVII/87/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 7 marca 2016 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie załącznika do przedmiotowej uchwały w zakresie:

- § 3 ust. 6 we fragmencie „ przyległych” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 3 ust. 7 i § 4 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 6 ust. 6 zdanie pierwsze z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 6 ust. 7 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 6r ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 24 ust. 2 we fragmencie „zwartych” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- § 22 ust. 1 lit. b we fragmencie „ a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny- na smyczy w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe” oraz § 22 ust. 2 lit. c we fragmencie „ nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- § 22 ust. 1 lit. d z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy i art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.),

- § 22 ust. 2 lit. b oraz § 4 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 20 ust. 1 i ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy,

- § 20 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

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

Rada Gminy Jemielno w § 3 ust. 6 załącznika do uchwały postanowiła tymczasem, że „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie niezwłocznie po opadach: błota, śniegu lodu z powierzchni nieruchomości przyległych, służących do użytku publicznego”.

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 wprowadzając zapis „przyległych” w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte zapisami ustawy. Ponadto Rada regulując powyższe obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego.

Wymaga 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 powtarzania i modyfikowania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie

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

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 6 we fragmencie „przyległych” załącznika do uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy.

W § 3 ust. 7 załącznika do uchwały Rada nałożyła określone obowiązki na właścicieli nieruchomości: „usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości” (§ 3 ust. 7 załącznika do uchwały). Zakres przekazany przez ustawodawcę do uregulowania przez Radę Gminy obejmuje jedynie obowiązek sprzątania 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 sopli lodu.

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazane regulacje § 3 ust. 7 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach i wprowadzone zostały do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

Należy ponownie wskazać, że obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku wyznacza brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy. Oprócz obowiązków wprost określonych ustawowo, art. 5 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy nakazuje właścicielowi realizację „innych obowiązków określonych w regulaminie”. Rzecz jednak w tym, że te inne obowiązki nie mogą wykraczać poza ściśle wskazane kwestie w delegacji ustawowej do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r. sygn. Akt II SA/Rz 59/07).

Tak więc stanowiąc odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno, Rada zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowane pozostawił jej ustawodawca w upoważnieniu. Upoważnienie dla Rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały.

W § 6 ust. 6 zdanie pierwsze załącznika do uchwały Rada Gminy w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów postanowiła, że: „Prowadzenie selektywnego zbierania powstających w gospodarstwach domowych; przedterminowych leków i chemikaliów (farby,

rozpuszczalniki, oleje, itd.), zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano remontowych i rozbiórkowych, zużytych opon, tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin- obowiązkowe jest we wszystkich rodzajach zabudowy”.

W kontekście omawianego przepisu uchwały trzeba zauważyć, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) przez selektywne zbieranie rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami.

Przepisy dotyczące regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wskazują, że regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Dotyczą one m.in. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Przepis ten w opinii organu nadzoru, jako że regulamin stanowi akt prawa miejscowego, dotyczy zarówno wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady, jak i odbierających te odpady od właścicieli nieruchomości i oznacza selektywne zbieranie „u źródła”, zwłaszcza, że np. obowiązek oddzielnego zbierania zużytych baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego wynika też z odrębnych przepisów. Sелеktywne zbieranie odpadów budowlanych i rozbiórkowych służy osiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera szczegółowe uregulowania dotyczące przede wszystkim odpadów komunalnych z terenu gminy, gdyż w szczególności przepis art. 1 pkt 2 tej ustawy określa warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

W związku z tym właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania odpadów komunalnych (art. 6m ustawy). Natomiast wzór takiej deklaracji zgodnie z art. 6n ustawy w drodze uchwały określa rada gminy.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, selektywne zbieranie ustanawiają gminy, co oznacza, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Powyższy przepis wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem "co najmniej" oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Selektywne zbieranie powiązane jest z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych rodzajów odpadów (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy), osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c ust. 1 ustawy). Jeżeli właściciel nieruchomości narusza obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę (art. 9f ustawy). Przekłada to się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny są niższe (art. 6k ust. 3 ustawy czystościowej).

Istotne w rozpatrywanej sprawie jest właśnie unormowanie art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego rada gminy określa wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny (podobnie w art. 6 ust. 4 ustawy). Przepis ten wymaga stawki wyższej – a o stawce niższej i wyższej możemy mówić tylko, jeżeli funkcjonują co najmniej dwie stawki. Trzeba przy tym podkreślić, że różnicowanie przewidziane w art. 6k ust. 3 ustawy ma charakter obligatoryjny i powinno mieć swoje odzwierciedlenie także we wzorze deklaracji ustanawianej na podstawie art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeżeli zatem ustawodawca zagwarantował istnienie dwóch stawek opłaty - niższej i wyższej – za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to Rada Gminy nie może ograniczać tego ustawowego unormowania, w ten sposób, że zobowiązując do selektywnej zbiórki odpadów, automatycznie dopuszcza istnienie tylko jednej stawki (w tym wypadku niższej). Tu należy wskazać także na art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym podlega karze grzywny ten kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, i związaną z tym możliwość negatywnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości, którzy nie zastosowali się do postanowień § 6 ust. 6 zdanie pierwsze załącznika do uchwały. W istocie, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala na stosowanie korzystniejszej, niższej stawki za odpady segregowane w celu promowania segregacji. Nie można jednak z tych zapisów ustawowych dotyczących różnicowania stawki opłat wnioskować, że na mieszkańców nakłada się obowiązek tylko i wyłącznie segregowania odpadów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II SA/Po 739/13).

Dalej wskazać trzeba, iż przepis § 6 ust. 6 zdanie pierwsze regulaminu normuje wymagania prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych w stosunku do właścicieli nieruchomości. Na podstawie tego unormowania Rada Gminy uznała, że dopuszczalny jest wyłącznie selektywny sposób gospodarki odpadami komunalnymi, a dla odpadów takich jak: przedterminowe leki i chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje, itd.), zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlano remontowe i rozbiórkowe, zużyte opony, tekstylia oraz powstające w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin- obowiązkowe jest we wszystkich rodzajach zabudowy. Określony zatem tym przepisem powyższy wymóg nie pozostawia w tym zakresie możliwości wyboru. Wymaga również zauważyć, że wprawdzie to gminy „ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych” (art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jednak przepis ten należy odczytywać jako obowiązek gmin zapewnienia warunków selektywnego zbierania odpadów, a nie obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości. Zarówno art. 6k ust. 3, jak i art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie stanowią, że dla osób zbierających odpady komunalne w sposób selektywny określa się niższe stawki. A contrario ustawodawca wprost przewiduje, że można zbierać odpady w sposób nieselektywny, tyle tylko, że wiąże się to z koniecznością wnoszenia wyższej opłaty (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13). Rada Gminy nie może zatem zobowiązać wszystkich właścicieli nieruchomości do selektywnej zbiórki odpadów oraz przestrzegania

zasad selektywnej zbiórki, ponieważ, jak już wykazano powyżej, sama ustawa dopuszcza także możliwość nieselektywnego zbierania odpadów. Związane jest to z koniecznością uiszczenia wyższej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednak wybór w tym zakresie należy do właścicieli nieruchomości. Rada Gminy nie może zatem arbitralnie nakładać na właścicieli nieruchomości, obowiązku wyłącznie selektywnej gospodarki odpadami komunalnymi, uznając przy tym takie rozwiązanie za jedyne prawidłowe. Przepis § 6 ust. 6 zdanie pierwsze regulaminu determinuje bowiem zastosowanie wyłącznie selektywnego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości tym samym uniemożliwia zbieranie odpadów w sposób nieselektywny, co dopuszcza i gwarantuje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podsumowując, o tym bowiem, czy odpady będą zbierane w sposób selektywny czy też nie, decyduje na zasadzie dobrowolności właściciel nieruchomości, który z racji takiego wyboru nie może ponosić negatywnych konsekwencji. Powtórzyć trzeba, o czym była mowa wyżej, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza także zbieranie odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości w sposób nieselektywny. Tym samym Rada Gminy nie może stosować sankcji (tu w postaci ograniczenia prawa do określonego działania) za nieprzestrzeganie selektywnej gospodarki odpadami komunalnymi, ponieważ jedyną „sankcją” jaką przewidział w tym zakresie ustawodawca jest konieczność uiszczenia wyższej opłaty.

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 6 zdanie pierwsze załącznika do uchwały.

Zgodnie z § 6 ust. 7 załącznika do uchwały „ odpady budowlane z remontów i rozbiórek, które powstały w wyniku robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych, należy gromadzić w przeznaczonym do tego typu odpadów pojemniku lub kontenerze zamówionym na indywidualne zgłoszenie i koszt właściciela nieruchomości, u przedsiębiorcy odbierającego odpady z terenu gminy. Odpady budowlane i rozbiórkowe z drobnych remontów powstające w niewielkich ilościach będą odbierane razem z odpadami zmieszanyimi”. Podejmując powyższą regulację Rada ograniczyła właścicielom nieruchomości możliwość gromadzenia odpadów, będących odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, ze względu na sposób ich powstania. Do uregulowania tego ograniczenia, zdaniem organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji. Brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie budzi wątpliwości. Gmina ma obowiązek odbierać wszystkie rodzaje odpadów komunalnych wymienione w tym przepisie (w tym odpady budowlane i rozbiórkowe). Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość odebranych odpadów. Tym bardziej nie ma upoważnienia do wprowadzania dodatkowych ograniczeń w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Jak wyżej wskazano wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji. Regulacja § 6 ust. 7 załącznika do uchwały narusza prawo w sposób istotny, ponieważ ukształtowała prawa i obowiązki adresatów (organu wykonawczego gminy, właścicieli nieruchomości) uchwały Nr XVII/87/2016 Rady Gminy Jemięlna (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

Powtarzanie i modyfikowanie regulacji ustawowych, bądź ich uzupełnienie przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LE X nr 591998).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 załącznika do przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z § 24 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wprowadziła wymagania odnośnie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej stanowiąc, że „Zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich dotyczy także zwartych terenów, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w § 24 ust. 2 załącznika do uchwały Rada posłużyła się zwrotem nieostrym i nieprecyzyjnym, tj. „zwartych”.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Mając na względzie powyższe, przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy, zapis § 24 ust. 2 załącznika do uchwały zawierający określenie „zwartych” nie spełnia zasady precyzyzności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Zdaniem organu nadzoru powyższy zwrot jest określeniem ogólnym, dlatego też prowadzi to do sytuacji, w której nie wiadomo jakie tereny objęte są zakazem utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 22 ust. 1 lit. b załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy w odniesieniu do psów: wyprowadzanie psa na smyczy, a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny- na smyczy w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe”. Następnie w § 22 ust. 2 lit. c załącznika do uchwały „zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne”.

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

Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś kwestia sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 3 stanowi: "Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.". Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy lub w założonym kagańcu, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

Podkreślenia wymaga, iż wyłączenie możliwości stosowania wyjątku zawartego w § 22 ust. 2 lit. c załącznika do uchwały w odniesieniu do właścicieli psów ras uznanych za agresywne, nawet wtedy, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, łamie zasadę proporcjonalności i z tego względu ta omawiana regulacja uchwały narusza prawo.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności 22 ust.1 lit. b we fragmencie „ a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny- na smyczy w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe” oraz § 22 ust. 2 lit. c we fragmencie „ nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne” załącznika do uchwały.

Następnie w § 22 ust. 2 lit. b załącznika do uchwały wprowadzono następujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe a mianowicie „ nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placówek gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy”.

W § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła również zakazy w stosunku do właścicieli zwierząt domowych. W ramach tychże zakazów w ustępie 2 ustanowiono, że zabrania się „ wyprowadzania zwierząt na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu”.

Na podstawie § 22 ust. 1 lit. d załącznika do uchwały, Rada ustaliła zakaz: „nie wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów-przewodników.

Przytoczone zakazy 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 załącznika do 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 oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13), w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Jemielno. 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 konieczność stwierdzenia nieważności w § 22 ust. 2 lit. b, § 4 ust. 2 oraz § 22 ust. 1 lit. d załącznika uchwały.

Dodatkowo w § 22 ust. 1 lit. d załącznika do uchwały Rada postanowiła: „nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, które korzystają z pomocy psów-przewodników”.

Mając na uwadze wyżej wskazaną treść załącznika do uchwały zauważyć należy, że uprawnienia osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

(Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 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. Należy zwrócić ponadto 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 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Wyrażenie „osoby niepełnosprawne”, którym posłużył się Ustawodawca w przepisie art. 20a powyższej ustawy jest zatem pojęciem szerszym od użytego w wyżej wskazanej treści załącznika do uchwały wyrażenia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi), a zatem w tym zakresie nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego. Gdy bowiem na podstawie art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do określonych tym przepisem obiektów, to z regulacji regulaminu wynika, iż 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 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 „pies przewodnik”, ale również pies asystent odpowiednio wyszkolony, specjalnie oznaczony oraz posiadający certyfikat wydany zgodnie z art. 20b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Psem przewodnikiem w rozumieniu tej ustawy jest pies tylko osoby niepełnosprawnej niewidomej lub niedowidzącej, natomiast psy ułatwiające aktywne uczestnictwo w życiu społecznym osobom niepełnosprawnym z innych przyczyn są w rozumieniu ustawy psami asystującymi.

W rozdziale 6 Regulaminu Rada Gminy Jemielno wprowadziła zakaz określonych zachowań a mianowicie w przepisie § 20 ust. 1 załącznika do uchwały „wprowadza się całkowity zakaz składowania odpadów w innych niż do tego celu przeznaczonych miejscach, w szczególności na nielegalnych składowiskach odpadów”, następnie w § 20 ust. 2 załącznika do uchwały „wprowadza się całkowity zakaz wyrzucania odpadów do pojemników nie przeznaczonych do tego celu” oraz w § 20 ust. 5 załącznika do uchwały postanowiono, że „wprowadza się całkowity zakaz wylewania odpadów olejowych i ropopochodnych do ziemi, wód i do systemu kanalizacji deszczowej”.

W ocenie organu nadzoru, analiza treści powyższych przepisów uchwały prowadzi do wniosku, że na jego podstawie został nałożony na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Jemielno zakaz określonych zachowań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi.

W kontekście powyższych zapisów załącznika do uchwały, należy na wstępie zauważyć, że zamieszczono je w Rozdziale 6 zatytułowanym Inne Wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami. Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od

tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy zauważyć, że nie sposób wywieść z nich kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości zakazu określonych zachowań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami mówi się tam o prognozach ilości wytwarzanych odpadów, wykazie podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów oraz jest mowa o składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i składowiskach przemysłowych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości zakazów i obowiązków. Ponadto pamiętać należy, że przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo. W literaturze również dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Np. zdaniem M. Górskiego, plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28). Podobnie uważa A. Barczak, podkreślając, że tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. więcej w: A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ABC 2006).

Wobec powyższego należy uznać regulacje § 20 ust. 1, 2 i 5 załącznika do uchwały jako istotnie naruszające przepisy prawa.

Dodatkowo w § 20 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „wprowadza się całkowity zakaz wylewania odpadów olejowych i ropopochodnych do ziemi, wód i do systemu kanalizacji deszczowej”.

W ocenie organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę w § 20 ust. 5 załącznika do uchwały stanowią modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym są przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy. Zakazane działania wyszczególnione w kwestionowanych przepisach uchwały są już penalizowane przepisem art. 183 § 1 Kodeksu karnego, który brzmi: Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Nietrudno zauważyć, iż zakres normowania cytowanego wyżej przepisu ustawowego jest znacznie szerszy niż zakres normowania przepisu § 20 ust. 5 załącznika do uchwały.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji przedmiotowej 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