



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.7.14.2013.GD1

Wrocław, dnia 7 maja 2013 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

za pośrednictwem
Rady Miasta Bolesławiec

Strona skarżąca: Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Rada Miasta Bolesławiec
Rynek 41, 59-700 Bolesławiec



Skarga

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270)

wnoszę skargę

na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXXII/269/2012 w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec* zarzucając jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., Nr 391 z późn. zm.) – zwaną dalej „ustawą” 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.) – zwanej dalej „Konstytucją RP” oraz § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), a ponadto zarzucając:

- § 2 ust. 3 we fragmencie „*poprzez zawarcie stosownej umowy*” istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy;
- § 3 ust. 1-4 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy;
- § 3 ust. 5 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust. 4 ustawy i w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260);
- § 6 ust. 1 we fragmencie „*i estetycznych*” oraz § 9 ust. 1 we fragmencie „*i estetyczne*” istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy;
- § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy;
- § 17 uchwały naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U z 2003 r. Nr 109, poz. 1002 z późn. zm.);
- § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2-5 uchwały istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy, a także art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP;
- § 19 we fragmencie „*gołębi*”, § 19 pkt 2 we fragmencie „*gołębi*” a także § 19 pkt 3 we fragmencie „*gołębi*” uchwały naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy, w zw. art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 ze zm.).

Jednocześnie Organ Nadzoru wnosi o:

- 1) **stwierdzenie nieważności uchwały w całości,**
- 2) **zasądzenie do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bolesławcu, Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę Nr XXXII/269/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec.

Dowód:: uchwała Rady Miasta Bolesławiec Nr XXXII/269/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. (w aktach urzędowych Gminy Miejskiej Bolesławiec)

W trakcie przeprowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały Rady Miasta Bolesławiec organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem przepisów upoważniających Radę do jej wydania. Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 3 we fragmencie „*poprzez zawarcie stosownej umowy*”, § 3

ust. 1-4, § 3 ust 5, § 6 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych”, § 9 ust. 1 we fragmencie „i estetyczne”, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 pkt 1 i 2, § 17, § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2-5, §, § 19 we fragmencie „gołębi i”, § 19 pkt 2 i 3 we fragmencie „gołębi i” uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

Jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obliguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i wnoszenia stwierdzenia nieważności takiej uchwały przez sąd.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uchwała Rady Miasta Bolesławiec została podjęta w myśl przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jednocześnie ustawodawca w powyższym przepisie ustawowym przesądził o charakterze prawnym uchwały wskazując jednoznacznie, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego (np. rada gminy jako jej organ stanowiący) wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, iż uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

W art. 4 ust. 2 ustawy uregulowano zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, 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.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w sposób odmienny niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Rada powinna również w sposób kompleksowy uregulować materię przekazaną upoważnieniem ustawowym. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii, nie może także pomijać części kwestii przekazanych mu do uregulowania w drodze uchwały. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Mocą § 3 ust. 1 Rada Miasta Bolesławiec nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek *uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, piasku, liści i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości* (pkt 1), a także obowiązek *usunięcia trawy i chwastów z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości* (pkt 2).

Zgodnie z przytoczoną treścią 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. Zatem 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 Miasta Bolesławiec stanowiąc w § 3 ust. 1 regulaminu o obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, piasku, liści i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości oraz usunięcia trawy i chwastów z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości, w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte zapisami ustawy. Ponadto Rada regulując powyższe obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Tymczasem 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 położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości oraz do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu realizację wymogu uprzątnięcia chodników (pkt 2) 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 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 twierdzenie o nieważności § 3 ust. 1 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto w kontekście stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 uchwały w pełni uzasadnionym jest również stwierdzenie nieważności przepisów § 3 ust. 2-4 uchwały jako nierozdzielnie związanych i odnoszących się bezpośrednio do treści § 3 ust. 1 uchwały. Pozostawienie bowiem w obrocie prawnym zapisów § 3 ust. 2-4 uchwały mogłoby powodować istotne trudności i wątpliwości interpretacyjne przy wykonywaniu obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie miejskiej Bolesławiec. Tego z kolei nie sposób pogodzić z charakterem norm prawnych zawieranych w

aktach prawa miejscowego, które to powinny być stanowione w sposób jasny, przejrzysty, spójny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość § 3 ust. 1, a w konsekwencji także § 3 ust. 2-4 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miasta Bolesławiec Nr XXXII/269/2012 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 przez Radę Miasta Bolesławiec któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) 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 uzasadnionym jest wniosek o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy 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 przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało także inne istotne naruszenia przepisów prawa przez poszczególne uregulowania uchwały.

I

Mocą § 2 ust. 3 uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że *w przypadku, gdy niemożliwe jest wyznaczenie punktu gromadzenia odpadów na terenie własnej nieruchomości, ze względu na brak możliwości spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego, właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia usytuowania pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem, poprzez zawarcie stosownej umowy*.

Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec Rada zobowiązana była m.in. do określenia 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 (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). W przytoczonym przepisie regulaminu Rada realizując przekazane upoważnienie ustawowe postanowiła o możliwości usytuowania pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem. Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne, w przypadku gdy stan faktyczny i uwarunkowanie lokalne powodują, że właściciel danej nieruchomości nie ma możliwości gromadzenia odpadów komunalnych na własnej nieruchomości. Jednakże Rada Miasta Bolesławiec

rozstrzygnęła w sposób arbitralny o formie prawnej zawartego uzgodnienia pomiędzy poszczególnymi właścicielami nieruchomości. Zgodnie z zapisami § 2 ust. 3 uchwały, uzgodnienie takie powinno nastąpić poprzez zawarcie stosownej umowy. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy został upoważniony do uregulowania jedynie samych wymagań w zakresie warunków rozmieszczenia pojemników na nieruchomości, natomiast z przywołanego upoważnienia nie wynika kompetencja do wskazywania w sposób arbitralny w jaki sposób określone w regulaminie warunki mają być spełnione. Tym samym postanowienie o wymogu zawarcia stosownej umowy w powyższym zakresie stanowi w ocenie organu nadzoru przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Podsumowując uznać należy, że § 2 ust. 3 we fragmencie „*poprzez zawarcie stosownej umowy*”, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

II

Na podstawie § 3 ust. 5 uchwały Rada Miasta Bolesławiec uregulowała kwestie dotyczące obowiązków zarządców dróg w zakresie oczyszczania dróg publicznych. Rada we wspomnianym przepisie postanowiła, że *drogi publiczne oczyszczane są przez zarządcę drogi według ustalonego harmonogramu, a w przypadku konieczności, także na podstawie wskazania przez jednostkę samorządu terytorialnego*.

Analiza powyższego przepisu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wskazuje, że Rada przytoczonym zapisem uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Należy bowiem zauważyć, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien regulować jedynie kwestie ściśle określone w przepisie kompetencyjnym. W zakresie dróg publicznych Rada była władna do określenia jedynie kwestii wskazanych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, a więc rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Ponadto Rada ustala na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy częstotliwość i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a więc w tym także pojemników zlokalizowanych na drogach publicznych. Tymczasem w przedmiotowej uchwale zawarto obowiązki zarządców dróg dotyczące oczyszczania tych dróg. W tym kontekście słusznym jest zauważenie, że w myśl art. 5 ust. 4

ustawy obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. W przepisie ustawowym wprost wskazano na obowiązki zarządców dróg, zatem już sama ustawa jako akt hierarchicznie wyższego stopnia niż akt prawa miejscowego reguluje kwestie objęte kwestionowanymi zapisami uchwały. Nadto zaznaczyć także wymaga, że obowiązki zarządców dróg publicznych zostały uregulowane w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r, poz. 260).

Jak już było o tym mowa w kontekście kwestionowania zapisów § 3 ust. 1 uchwały, akt prawa miejscowego nie może zawierać przepisów odnoszących się do kwestii, które ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował w przepisach rangi ustawowej. Rada bez wyraźniej podstawy prawnej nie może w sposób dowolny stanowić w sprawach, które wprost stanowią przedmiot przepisów ustawowych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru § 3 ust. 5 uchwały winien podlegać stwierdzeniu nieważności jako naruszający w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust. 4 ustawy, a także art. 20 ustawy o drogach publicznych.

III

W § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że *odpady komunalne należy gromadzić w sprawnych technicznie, zamykanych, szczelnych, czystych i estetycznych, wyłącznie do tego celu przeznaczonych pojemnikach, przystosowanych do opróżniania przez pojazdy specjalistyczne*. Zaś w § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały określono, że *w pasach dróg publicznych o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego należy instalować kosze uliczne wykonane z materiałów trudnopalnych, o konstrukcji uniemożliwiającej ich wywrócenie, sprawne technicznie i estetyczne, których minimalna pojemność wynosi 35 l*.

Mocą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2) ustawodawca przekazał radzie gminy, jak już o tym była mowa, kompetencję do ustanowienia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących 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. Ustawodawca wskazał między innymi na warunki utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Tymczasem Rada Miasta Bolesławiec stanowiąc m.in. w powyższym zakresie ustaliła w ramach tych warunków, że odpady komunalne należy gromadzić w estetycznych pojemnikach. W ocenie organu nadzoru określanie w regulaminie powinności gromadzenia odpadów w estetycznych pojemnikach nie mieści się w zakresie kwestii dotyczących warunków utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników na odpady komunalne. Należy zauważyć, że przepis kompetencyjny nie daje radzie gminy w zakresie uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, możliwości nakładania w tej materii jakichkolwiek obowiązków. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 424/07), w którym Sąd stwierdził: „Przepis art. 5

ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Wprawdzie jest to przepis blankietowy i jego zakres zależy wyłącznie od treści uchwały rady gminy, jednakże obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości na podstawie tego przepisu nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny."

Ponadto wskazania wymaga, że nałożony przez Radę Miasta Bolesławca wymóg estetyczny odnosi się do sfery subiektywnych odczuć poszczególnych podmiotów do których adresowany jest przedmiotowy przepis regulaminu. Zastosowane w zapisach § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 zaskarżonego regulaminu pojęcie estetyki nie ma charakteru obiektywnego, ma natomiast charakter ocenny, niejasny i w pełni subiektywny, a w konsekwencji czego jego stosowanie może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Z kolei niejasne zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stoją w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane. Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Bd 120/12), gdzie Sąd stwierdził, że „Estetyczność pojemników jest pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym, mogącym powodować problemy interpretacyjne. Takich unormowań akt prawa miejscowego nie powinien zawierać.”(tak też ten Sąd w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 193/11, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Nie ulega wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Zadaniem organu nadzoru wprowadzony przez Radę Miasta Bolesławca obowiązek utrzymywania estetycznych pojemników wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29):

„Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”.

Zasadnym jest zatem wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych” oraz § 9 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

IV

Przepisem zawartym w § 15 ust. 4 Rada Miasta Bolesławiec ustanowiła *zakaz utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż dwa dorosłe psy i dwa dorosłe koty*.

Przedmiotowy zakaz został przez Radę wprowadzony 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 powyższego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w obszarze utrzymywania zwierząt domowych określających maksymalną liczbę zwierząt utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Jak już bowiem zauważono powyżej, 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. Wprowadzenie zatem zakazu utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż dwa dorosłe psy i dwa dorosłe koty w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, w ocenie organu nadzoru należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. 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 Miasta Bolesławiec możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pkt 7 tego ustępu wskazuje na potrzebę unormowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań dotyczących *utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach*. W powyższym przepisie ustawodawca postanowił zarówno o wymaganiach, jak i o zakazie dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich. Przyjmując zatem założenie o racjonalności ustawodawcy, gdyby intencją prawodawcy było upoważnienie organu stanowiącego gminy do określania obowiązków, a

także zakazów w kwestii utrzymywania zwierząt domowych, to również w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zawarłby stosowne ku temu postanowienia.

Ponadto powyższy zakaz ingeruje w sposób niedopuszczalny w sferę wolności konstytucyjnych, a przede wszystkim wprowadza swoiste ograniczenia w prawie do własności, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Każdy ma prawo do własności, a jej ograniczenia mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Postanowienia art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Przykładem podstawy do ingerencji w prawo własności może być ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) w myśl której uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast nie sposób uznać, aby regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w swoich zapisach dotyczących kwestii określonych w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowił podstawy do ograniczania prawa własności.

W kontekście ochrony przed uciążliwością dla ludzi utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych większej ilości zwierząt domowych (w tym przypadku dwóch psów i dwóch kotów) słusznym wydaje się również zwrócenie uwagi na zapisy art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

W związku z powyższym, słusznym jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 4 uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

V

W nawiązaniu do powyższej interpretacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w ocenie organu nadzoru również przepisy art. 16 ust. 4 pkt 1 i 2 regulaminu wykraczają poza zakres przekazanego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z tymi zapisami regulaminu, *ze względu na ochronę przed zagrożeniem dla ludzi lub przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku zakazuje się wprowadzać psy i inne zwierzęta do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy, itp., postanowienie to nie dotyczy osób korzystających z pomocy psów*

przewodników (pkt 1) oraz wprowadzać psy i inne zwierzęta domowe na teren gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych (pkt 2).

Ustawodawca nie upoważnił Rady Miasta do sformułowania zakazów wprowadzania psów i innych 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 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 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę Miasta Bolesławiec zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec. 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.

W związku z powyższym, słusznym jest również wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

VI

Rada Miasta Bolesławiec w § 17 Regulaminu określiła zasady utrzymywania gołębi jako zwierząt domowych. Jednakże stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) przez zwierzęta domowe należy rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Przy tak określonym pojęciu "zwierzęta domowe" zdaniem organu nadzoru gołębie do nich nie należą. Dlatego też wykreśleniem poza ramy wskazanego upoważnienia jest wprowadzenie norm odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy), a dotyczących gołębi. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie *nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi* (sygn. akt II SA/Go 392/08).

Z kolei w rozdziale 7 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Bolesławiec ustaliła zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. W rozdziale tym, zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 4 ust 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamieszczone zostały normy dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich. Zakresem § 19 uchwały objęto również gołębie. W tym miejscu, z uwagi na brak definicji legalnej zwierząt gospodarskich w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, aby ustalić prawidłowość uwzględnienia regulacji § 19 uchwały w stosunku do gołębi, należy odnieść się do definicji pojęcia "zwierzęta gospodarskie" zawartej w ustawach odrębnych. W tym celu sięgnąć należy do ustawy o ochronie zwierząt, która stosownie do treści przepisu art. 4 pkt 18 stanowi, że zwierzętami gospodarskimi są te zwierzęta, o których mowa w przepisach dotyczących organizacji hodowli i ich rozrodzie - czyli w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1762). Zgodnie z kolei z treścią art. 2 ust. 1 tej ustawy, za zwierzęta gospodarskie uznaje się *koniowate - zwierzęta gatunków: koń i osioł, bydło - zwierzęta gatunków: bydło domowe i bawoły, jeleniowate - zwierzęta z gatunków: jelen ślachećny, jelen sika i daniel utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, drób, świnię, owce, kozy, pszczołę miodną, zwierzęta futerkowe*. Drobiem zaś ustawa określa kure, kaczkę, kaczkę piżmową, gęś, gęś garbosą, indyka, przepiórkę japońską, perlicę oraz utrzymywanego w warunkach fermowych strusia. Z powyższego jednoznacznie wynika, że gołębie nie należą do kategorii zwierząt gospodarskich. W rezultacie czego nie mogą być ujęte w zakresie uregulowania zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Przedstawione stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1953/08) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyroku z dnia 29 maja 2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 322/12).

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 17 oraz § 19 we fragmencie „gołębi”, § 19 pkt 2 we fragmencie „gołębi” a także § 19 pkt 3 we fragmencie „gołębi” uchwały jako istotnie naruszające art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy w zw. art. 4 pkt 17 i 18 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

VII

W § 18 ust. 1 pkt 1 Rada Miasta Bolesławiec ze względu na ochronę przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi, nałożyła na właścicieli psów obowiązek *rejestracji oraz trwałego oznakowania psa w terminie 30 dni od daty jego nabycia lub w przypadku szczeniąt przed ukończeniem szóstego miesiąca życia*. Z kolei w ustępie 2 tego paragrafu uchwała stanowi, że *przez trwałe oznakowanie rozumie się czynności wykonywane przez lekarza weterynarii, polegające na wszczepieniu psu pod skórę elektronicznego mikroprocesora będącego mikronośnikiem informacji numerycznej zawierającej kod cyfrowy*. Mocą § 18 ust. 3 ustalono, że *rejestr psów w mieście Bolesławiec prowadzi Straż Miejska w Bolesławcu*. W ust. 4 wskazano, że *właściciele psów są zobowiązani do informowania o*

wszelkich zmianach w stanie posiadania (zmiana właściciela, zaginięcie, śmierć psa itp.), celem aktualizacji rejestru. Zgodnie z ust. 5, w przypadku osób zwolnionych z obowiązku uiszczania opłaty za posiadania psa koszty trwałego oznakowania psów ponosi Gmina Miejska Bolesławiec na wniosek uprawnionego.

Na wstępie należy wskazać, że powyższe przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie została uchwalano celem realizacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże, zdaniem organu nadzoru z przywołanego powyżej przepisu ustawy nie wynika kompetencja Rady Miasta Bolesławca do wprowadzenia obowiązku rejestracji psa, trwałego oznakowania psa oraz zgłaszania wszelkich zmian w jego posiadaniu. Art. 4 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy, nie może stanowić podstawy nałożenia obowiązku rejestracji i znakowania psów, gdyż *expressis verbis* zawiera materialno-prawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczaniem terenów wspólnych.

Abstrahując od powyższego, stwierdzić należy, że obowiązek właścicieli psów rejestracji, oznakowania psów poprzez elektroniczne mikroprocesory z nośnikiem danych oraz zgłaszania zmian w zakresie posiadania psów do ich rejestru, oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępniania swoich danych osobowych, takich jak imię, nazwisko oraz miejsce zameldowania, bez ustawowej podstawy. Trzeba mieć na uwadze, że obowiązki, które gmina może nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu, i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Wynika to z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zatem, w ocenie organu nadzoru, nałożenie na obywateli wyżej określonych obowiązków w drodze aktu prawa miejscowego jest niezgodne z prawem i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Nie sposób z kolei odnaleźć ustawowej podstawy dla zobowiązania obywateli do ujawnienia w związku z utrzymywaniem psów danych osobowych w art. 23 ust. 1 pkt 2 lub art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Oba ze wskazanych przepisów wymieniają sytuacje, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych. Według pierwszego przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, według drugiego, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego.

Za każdym razem zatem wymagane jest wykazanie niezbędności przetwarzania danych osobowych. W przedmiotowym przypadku w ocenie organu nadzoru nie zachodzi wyżej wskazana niezbędność przetwarzania danych osobowych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 2171/10), gdzie stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny podzielił przy tym stanowisko Sądu pierwszej instancji dotyczące aspektu związanego z ochroną danych osobowych. Jak słusznie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny, ustanowiony w uchwale zakwestionowanej kontrolowanym rozstrzygnięciem nadzorczym, ściśle skorelowany z obowiązkiem oznakowania psa, obowiązek rejestracji i zgłaszania wszelkich zmian w stanie posiadania psa wymagał oceny regulacji co do zgodności z przepisami statuującymi ochronę danych osobowych. Uzasadnione jest twierdzenie, że regulacja ta wprowadzona aktem prawa miejscowego narusza art. 51 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązek udostępniania takich danych nakładać można wyłącznie w akcie rangi ustawy.” (tak też m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 marca 2012 r., II OSK 2599/11, w wyroku z 27 października 2010 r., II OSK 1568/10; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 31 października 2006 r. II SA/Wr 365/06; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 28 września 2006 r. II SA/Sz 767/06).

Dodatkowo zwrócenia uwagi wymaga, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy właściciel psa, który nie dopełni jednego z obowiązków określonych w §18 zaskarżonej uchwały może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie, gdzie sankcją jest kara grzywny co w jego ocenie stanowiłoby rażące naruszenie praw obywatelskich, skoro nakładanie kwestionowanych obowiązków na właścicieli psów stoi w sprzeczności w obowiązującymi przepisami prawa.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, zaskarżone przepisy § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2-5 uchwały Rady Miasta Bolesławca nie tylko istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale także art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP, w rezultacie czego uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie ich nieważności

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa

Załączniki:

- odpis skargi

