Warszawa, 28 października 2020 r.

|  |
| --- |
| **ORZEL** WOJEWODA MAZOWIECKI |

WNP-R.4131.18.2020.MN

**Rada Gminy Rusinów**

**26-411 Rusinów**

**ul. Żeromskiego 4**

## Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr XIII/98/20 Rady Gminy Rusinów z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusinów.

Uzasadnienie.

Rada Gminy Rusinów, powołując się na zapisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę wprowadzającą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusinów.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwaną dalej ustawą). Przepis ten z jednej strony nakłada na Radę obowiązek uchwalenia regulaminu, zastrzegając, że jest on prawem miejscowym, z drugiej strony uprawnia Radę do wprowadzenia w nim regulacji szczegółowych, odpowiednich dla danej gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości. Takie ukształtowanie przepisu jest realizacją zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 163 Konstytucji RP, która to, stanowi że :

*„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.”.*

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na redakcję art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie szczegółowo wskazanym w tym przepisie. Należy podkreślić, że ustawodawca z jednej strony celowo nie posłużył się zwrotem „reguluje w szczególności” lub podobnym, ale w sposób enumeratywny wymienił dziedziny których regulamin ma dotyczyć. Z drugiej zaś strony przepis ten stanowi wyraźnie, że regulamin określa szczegółowe zasady, a więc nie zasady ogólne czy wymienione w innych przepisach. Tak więc już sama wykładnia systemowa i językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy w obowiązującym brzmieniu wskazuje na fakt, że w regulaminie winny znaleźć się jedynie i wyłącznie treści określone w ust. 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa wobec braku podstawy prawnej takich zapisów. Jednocześnie naruszeniem prawa jest brak uregulowania szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w gminie w zakresie wskazanym w tym przepisie. Należy zatem uznać, że jedynie regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści art. 4 ustawy, a więc zawierający jedynie regulacje do których zobowiązuje ten przepis, nie powtarzający zapisów ustawowych (jakiejkolwiek ustawy), a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art.4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/GI/998/07, stwierdził :

*„Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych. Interpretacja takich upoważnień, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowią one źródło obowiązków nakładanych na adresatów przepisów, nie może być rozszerzająca.”.*

W tym miejscu należy ponadto przytoczyć stanowisko utrwalone w doktrynie, przytoczone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 471/06;

*„1. Uregulowanie art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 roku Nr 236, poz. 2008 ze zm.) pozwala na stwierdzenie, że w uchwalanym przez radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zamieszczone w ustępie 2 wymienionego artykułu ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza iż w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie też wyliczenie przedmiotu uregulowania regulaminem ma charakter obligatoryjny; co oznacza, iż w treści regulaminu muszą znaleźć się uregulowania odnoszące się do wszystkich ośmiu punktów art. 4 ustawy.*

*2. Zgodnie z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”.*

Tymczasem Załącznik do uchwały Rady Gminy Rusinów, stanowiący Regulamin, zawiera powtórzenia zapisów ustawowych, a także regulacje. do których podjęcia nie upoważnia art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach.

I tak, w Rozdziale I Regulaminu wprowadzono § 1, w którym zawarto zakres uregulowań objętych Regulaminem. Zapis ten jest nieuprawniony wobec faktu, iż stanowi on niedozwoloną modyfikację art.4 ust. 2 ustawy. Skoro przepis aktu wyższej rangi, t.j. ustawy, określa zakres regulacji objętych Regulaminem, to nie jest dopuszczalne zawarcie w uchwale zapisu o treści zmodyfikowanej.

§ 4 ust. 1 pkt 5 wprowadza obowiązek prowadzenia selektywnego zbierania opakowań wielomateriałowych, podczas gdy ustawa mówi o selektywnym zbieraniu odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Zapis Regulaminu stanowi zatem niedopuszczalną zmianę zapisu ustawowego

§ 4 ust. 5 Regulaminu stanowi, że nieruchomości niezamieszkałe, na których powstają odpady, wyłączone są ze zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami. Właściciele tych nieruchomości zobowiązani są, we własnym zakresie i na własny koszt, do podpisania umów na odbiór odpadów.

Tymczasem, jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 754/20:

*„Zasadny jest również zarzut dotyczący § 6 pkt. 1 Regulaminu, zgodnie z którym: "Właściciele nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne zobowiązani są do zawarcia indywidualnej umowy z przedsiębiorcą (wpisanym do rejestru działalności regulowanej), której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.".*

*Sąd wskazuje, że powyższe zapisy stanowią istotne przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. W § 5 ust. 1 i § 6 pkt 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek zawarcia indywidualnej umowy na odbiór nieczystości ciekłych z podmiotem świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej, której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości podczas, gdy przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 upoważniał radę gminy jedynie do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto zapisy ten stanowią nieuprawnione powtórzenie przepisu art. 6 ust. 1 u.c.p.g.”.*

§ 5 ust. 1 Regulaminu stanowi, że „*właściciele nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników oraz z części nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego mają obowiązek do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu lodu oraz innych zanieczyszczeń …”* (pisownia oryginalna). Dalej, w pkt. 1, 2, 3 wskazano sposoby wykonania tego obowiązku. W pkt. 4 zapisu wskazano natomiast, że uprzątnięcie z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości winno nastąpić niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego stosowania.

Zapis stanowi niedopuszczalną modyfikację i powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. W pkt. 4 natomiast wprowadzono obowiązek uprzątnięcie z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego stosowania bez podstawy prawnej wynikającej z art. 4 ustawy.

W wyroku WSA w Kielcach, sygn. akt II SA/Ke 1047/19 stwierdzono:

*„Prokurator trafnie podnosi, że unormowanie to nie realizuje normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, a stanowi kompilację treści tego przepisu i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy upoważnił radę gminy do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do 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. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestie zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie jej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. wyrok: WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19 i tam powołane wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15).”*

Należy też zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w sprawie II SA OL 179/20 stwierdził, że:

*„Na mocy tego przepisu lokalny prawodawca powinien określić wymagania, szczegółowe zasady obowiązujące przy uprzątaniu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, lecz omawiana delegacja ustawowa nie upoważnia do określenia sposobu uprzątania zanieczyszczeń, z uwagi na to zatem wspomniany przepis Regulaminu ustanowiony został z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej.”*

Niedopuszczalny jest również zapis § 5 ust. 2 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania na bieżąco sopli lodu z okapów, rynien i innych części elewacji oraz nawisów śniegu stwarzających zagrożenie dla przechodniów. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 marca 2016 roku, sygn. akt IV SA/PO 1063/15:

*„ (…) Nakłada on dodatkowe obowiązki właścicieli nieruchomości w postaci bieżącego usuwania sopli lodu z okapów, rynien i innych części elewacji oraz nawisów śniegu z dachu, stwarzających zagrożenie dla przechodniów. Należy tę regulację porównać z art. 4 ust. 2 pkt 1b u.c.p.g. i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i w konsekwencji dostrzec, że ustawodawca nakłada obowiązek w węższym zakresie i zobowiązuje do uprzątnięcia 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. Zatem ustawa zezwala jedynie, aby w regulaminie określić obowiązki usuwania zanieczyszczeń z części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Tym samym w ramach delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nie mieści się uprawnienie rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów, czy elewacji. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może bowiem wprowadzać obowiązku uprzątania przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów nawet jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r.; II SA/Go 869/13, CBOSA).”*

Nieupoważniony jest również zapis § 5 ust.3 wprowadzający zakaz zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. Wprowadzenie takiego zakazu nie znajduje bowiem podstawy w art. 4 ustawy.

Podobnie § 6 Regulaminu wprowadzono z naruszeniem kompetencji ustawowych.

W paragrafie tym unormowano mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wskazana regulacja regulaminowa wykracza poza upoważnienie ustawowe. Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 września 2020 r sygn. akt IV SA/Po 754/20:

*Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. organ gminy został wyłącznie upoważniony do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt. II SA/Bd 877/18). Przepis ten nie upoważnia rady gminy do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi.*

*Sąd wskazuje, że zapis § 4 ust. 1 Regulaminu dotyczący zakazu odprowadzania ścieków do zbiorników wodnych, lub do ziemi stanowi nieuprawnione powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, tj. w art. 75 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.*

*W odniesieniu do § 4 ust. 2 Regulaminu Sąd wskazuje, że z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie wynika żadne rodzajowe ograniczenie napraw poza warsztatami. Poza tym Rada posłużyła się niedookreślonym zwrotem "drobne naprawy", co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa. Wreszcie uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i niezanieczyszczania środowiska wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. i wprowadza warunek braku zanieczyszczeń środowiska, który jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować.*

*W ocenie Sądu określenie "drobne naprawy" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym i jako takie nie może mieć charakteru normatywnego. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku.*

*Sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny; uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie* [*https://orzeczenia.nsa.gov.pl)*](https://orzeczenia.nsa.gov.pl))*.”*

Tymczasem regulacja zawarta w § 6 Regulaminu, wprowadzonego uchwałą Rady Gminy Rusinów, w sposób nieupoważniony wskazuje miejsca mycia samochodów, ustalając zasady tego mycia z przekroczeniem upoważnienia, a także ogranicza naprawy samochodów do drobnych napraw.

§ 7 ust. 4 Regulaminu stanowi, że dla potrzeb selektywnego zbierania odpadów komunalnych stosuje się pojemniki lub worki odpowiadające rodzajowi gromadzonego odpadu, według kolorystyki, i tak brązowy z napisem BIO z przeznaczeniem na odpady kuchenne ulegające degradacji. Zapis ten narusza wydane na podstawie art. 4a ustawy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz.2028). W § 3 tego rozporządzenia zapisano bowiem, że selektywnie zbiera się odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, tym samym zapis Regulaminu jest wprowadzony w sposób pozbawiony podstawy prawnej.

Z naruszeniem prawa został wprowadzony również zapis § 14 uchwały. W zapisie tym nie wskazano bowiem terminów pozbywania się nieczystości ciekłych. Znajdujące się w tym zapisie określenia o konieczności pozbywania się nieczystości ciekłych w terminach nie pozwalających na ich przepełnienie, czy też opróżniania zgodnie instrukcją, nie są wystarczające dla spełnienia wymogów ustawowych. Jak stwierdził Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym PN-II.4131.61.2013:

*„1. Rada gminy ma określić w jakich odstępach czasowych ma być dokonywane pozbywanie się odpadów; nie chodzi przy tym o wskazanie, którego dnia nastąpi pozbycie się, ale jak często ono ma być dokonywane. Określenie "na bieżąco zapobiegając ich przepełnieniu" nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się odpadów.*

*2. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Powyższe wyklucza możliwość stosowania przez uchwałodawcę sformułowań typu "itd."*

Ponadto WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 marca 2019 roku w sprawie sygn. akt II SA/OL 123/19 stwierdził:

*„Przyjęcie przez gminę, że częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych określa instrukcja ich eksploatacji jest niewystarczające i niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.”.*

Podobnie nieuprawniony i przekraczający upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 4 ustawy jest zapis § 17 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, zobowiązujący właścicieli do niedopuszczania zakłócania przez zwierzęta domowe ciszy i spokoju, a także § 17 ust. 1 pkt 4 i §20 nakazujący wyprowadzanie psów w miejsca publiczne na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu. Podobnie nieuprawnione są bezwzględne zakazy, zamieszczone w § 17 ust. 2, a odnoszące się do utrzymywania zwierząt domowych na terenie swojej nieruchomości, w tym zakaz uwalniania i wypuszczania zwierzęcia na zewnątrz nieruchomości. Wprowadzenie określonych wyżej zapisów jako przekroczenie upoważnienia ustawowego i nakładanie obowiązków bez wymaganej podstawy prawnej, stanowi o ich niedopuszczalności – podobnie stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 719/19.

Określone w tych paragrafach obowiązki wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, poprzez uregulowanie polegające na wprowadzeniu generalnego nakazu, przekraczają upoważnienie ustawowe. Jak stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1047/19:

*„Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Niewątpliwie nakaz wyprowadzania na terenach publicznie dostępnych psów na smyczy i w kagańcu służy osiągnięciu celów ustawowych przewidzianych w przepisie, który stanowił podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały. Niemniej - jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków - obowiązki te muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego żadnych wyjątków uzasadniających odstąpienie od tego obowiązku narusza powyższą zasadę. Należy bowiem zwrócić uwagę na art. 20a ust. 6 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 z późn. zm.), zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Ponadto, kwestia wyprowadzania psów w miejscach publicznych została uregulowana w art. 10a ust. 3ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 756 z późn. zm.), zgodnie z którym zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy ze względu na uwarunkowania indywidualne dotyczące tych zwierząt prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania niezgodne z regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach, które z kolei w świetle innych obowiązujących przepisów prawa w tym o randze ustawowej są zachowaniami legalnymi. Prawodawca lokalny ustalił w Regulaminie, sposób bezwarunkowy, zbyt daleko idące obowiązki dla właścicieli psów. Nie uwzględnił bowiem szczególnych sytuacji, które pozwalają na odstąpienie od generalnego nakazu wyprowadzania psów jedynie na smyczy. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów w obroży i w kagańcu, wynikające np. z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA: z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15; wyroki WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Ke 703/17, z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 728/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 808/19).”.*

Tak więc we wskazanych zapisach regulaminu przekroczono upoważnienie ustawowe poprzez wprowadzenie obowiązkowego używania smyczy i kagańca bez uwzględnienia np. stanu zdrowia zwierzęcia, uwarunkowań anatomicznych, behawioralnych oraz innych.

§ 13 ust. 4 Regulaminu stanowi, że transport odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych zapewnia właściciel nieruchomości we własnym zakresie i na własny koszt, a podczas transportu należy zapobiegać wysypywaniu się odpadów z pojazdu. W zakresie nałożenia obowiązku zapobiegania wysypywaniu się odpadów z pojazdu brak jest ustawowej podstawy prawnej do wprowadzenia takiego zapisu do Regulaminu.

Nie jest upoważniony również zapis § 18 w zakresie wprowadzenia obowiązku ogrodzenia nieruchomości, na której przebywają zwierzęta domowe, gdyż uprawnienie takie nie wynika z art. 4 ustawy, podobnie jak wprowadzenie do Regulaminu zapisu § 21, w którym to zamieszczono odesłanie do odrębnej uchwały Rady Gminy w zakresie szczegółowych zasad opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

§ 24 ust.2 i 3 poza kwestiami wskazanymi w ustawie które regulują obszary i terminy przeprowadzania deratyzacji, wprowadzona zapisy odnoszące się do obowiązku przeprowadzenia deratyzacji w każdym przypadku wystąpienia populacji gryzoni. Tymczasem zapis art.4 ust. 2 pkt 8 ustawy daje podstawę jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie zaś wskazywania dodatkowych obowiązków w tym zakresie.

Za niezgodny z obowiązującym porządkiem prawnym należy również uznać § 23 pkt 4, odnoszący się do obowiązków postępowania z padłymi zwierzętami. Obowiązek ten reguluje bowiem akt rangi ustawowej, a więc wyższej, stąd brak jest podstaw do wprowadzania go do prawa miejscowego.

W końcu też, żaden z zapisów ustawy nie daje podstaw do wprowadzenia do Regulaminu § 25, w którym to wskazano, że nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu sprawuje Wójt Gminy Rusinów.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy Rusinów w zakresie wskazanym w niniejszym rozstrzygnięciu w sposób rażący narusza porządek prawny, co czyni rozstrzygnięcie zasadnym .

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*