



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.36.2014.AJS

Warszawa, 28 kwietnia 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/302/2014 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie: zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pomiechówek .

## Uzasadnienie

Rada Gminy Pomiechówek w dniu 27 marca 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie: *zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pomiechówek.*

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy wprowadziła zmianę załącznika do uchwały Nr XXIV/187/2013 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 25 marca 2013 r., polegającą na dodaniu w § 17 Rozdziału IX Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku nowego ust. 4 w brzmieniu: „4. Zabrania się utrzymywania psów i kotów w ilości przekraczającej 5 sztuk, z wyjątkiem zarejestrowanych hodowli.”.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, z późn. zm. ), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Regulamin określa zatem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) 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, uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, 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: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy 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, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W § 1 uchwały Nr XXXVI/302/2014 Rada Gminy ustanowiła zakaz utrzymywania psów i kotów w ilości przekraczającej 5 sztuk, z wyjątkiem zarejestrowanych hodowli. Zakaz ten 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 tego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru, nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów utrzymywania zwierząt domowych poprzez określenie maksymalnej liczby utrzymywanych zwierząt.

Ponadto zakaz ten 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. Analiza ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w szczególności stanowiący delegację ustawową do wydania skarżonej uchwały art. 4 nie daje podstawy do ograniczenia prawa własności w akcie prawa miejscowego w zakresie ilości utrzymywanych psów i kotów. Jest kwestią utrwaloną w orzecznictwie sądowym, że w świetle postanowień art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia prawa własności mogą być ustanowione tylko w ustawie, co 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. Skoro ustawa o zachowaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala na ograniczenie prawa własności

w akcie podstawowym kontrolowany zapis musi zostać uznany za pozbawiony przymiotu legalności. Konstytucja wprowadza wymóg ograniczenia prawa własności w drodze ustawy, a jak wcześniej zostało powiedziane ten wymóg w sprawie nie zaistniał. Dokonując oceny tego unormowania należy także uwzględnić wynikającą z art. 32 Konstytucji zasadę równości. W kontrolowanej uchwale normodawca gminny zróżnicował sytuacje osób utrzymujących zwierzęta domowe ze względu na przymiot prowadzenia albo nieprowadzenia zarejestrowanej hodowli. Nie uzasadnił przy tym z jakiej przyczyny dokonał takiego zróżnicowania sytuacji podmiotów utrzymujących zwierzęta domowe. Pozostawienie wobec tego w obrocie prawnym przepisów aktu prawa miejscowego wprowadzających ograniczenia w wykonywaniu chronionego przepisami Konstytucji prawa własności bez uzasadnienia w sposób dostateczny, że ograniczenia te zmierzają do ochrony innych cenionych wartości narusza konstytucyjną zasadę równości i proporcjonalności (art. 31 Konstytucji RP) – vide wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2746/13.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*

