



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.79.11.2016.RJ1

URZĄD GMINY w MIETKOWIE	
Wpł. /	03.08.2016
L. dz. /	5645/2016
Zaś. /	
Do załatw. /	Termin /

Wrocław, 25 lipca 2016 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2, § 14 ust. 2 we fragmencie: „*ale z nałożonym kagańcem,*” i we fragmencie: „*jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i*” oraz ust. 5, § 17 uchwały Nr XXI/144/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mietków.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. uchwałę Nr XXI/144/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mietków.

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 05 lipca 2016 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 4 ust. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250);

- § 14 ust. 2 we fragmencie: „*ale z nałożonym kagańcem,*” i we fragmencie: „*jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i*” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 14 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446);

- § 17 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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 nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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 wyżej 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 wypowiedział się 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.

Zgodnie z § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały „*Mycie pojazdów samochodowych nie może powodować odprowadzania ścieków do zbiorników wodnych (np. stawów, jezior), cieków, kanalizacji deszczowej lub do ziemi.*”.

W ocenie organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę w § 4 ust. 2 uchwały stanowią modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym są przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zakazane działania wyszczególnione w kwestionowanym przepisie 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 § 4 ust. 2 uchwały. Również ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.) przewiduje zakaz wprowadzania ścieków do wód powierzchniowych. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego „Zabrania się wprowadzania ścieków do wód: a) powierzchniowych, jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, utworzonych stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także stref ochronnych oraz

obszarów ochronnych ustanowionych na podstawie art. 58 i art. 60, b) powierzchniowych w obrębie kąpielisk, plaż publicznych nad wodami oraz w odległości mniejszej niż 1 kilometr od ich granic, c) stojących, d) jezior oraz do ich dopływów, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny”. Zakaz wprowadzania ścieków z mycia pojazdów do kanalizacji deszczowej określony został w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 z późn. zm.). Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy zabrania się wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych, a także wprowadzania ścieków opadowych i wód drenażowych do kanalizacji sanitarnej.

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).

W § 14 uchwały Rada Gminy postanowiła: „1. Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy: (...)

- **ust. 2** „Zwolnienie psa ze smyczy, ale z nałożonym kagańcem, jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy posiadacz ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem.”;

- **ust. 5** „Zabrania się wyprowadzania zwierząt na tereny placów zabaw dla dzieci, ośrodków szkolnowychowawczych, budynków użyteczności publicznej; postanowienie nie dotyczy właścicieli psów-przewodników osób niepełnosprawnych.”.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy zobowiązana była w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W zakresie uregulowania § 14 ust. 2 uchwały stwierdzić trzeba, że określenie warunków w jakich może nastąpić zwolnienie psa ze smyczy w sposób istotny narusza prawo.

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 zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia, ale także jego stanu zdrowotnego, czy fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie (por. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 919/12, LEX nr 1267499).

Należy jednak podkreślić także, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 2 stanowi, że: „Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna”. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) 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 stosowanie kagańca, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia

wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Ponadto jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 roku, sygn. akt: II OSK 1492/12, generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, zwłaszcza w przypadku zwierzęcia chorego i starego. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków powinno odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie uwzględniające specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki naruszają tą zasadę, zwłaszcza wówczas gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt.

W stosunku do zapisu § 14 ust. 2 uchwały należy nadto zwrócić uwagę, że użyty tam zwrot "miejsca mało uczęszczane przez ludzi" jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Takich unormowań akt prawa miejscowego nie powinien zawierać. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność adresata uchwały określenia prawidłowego sposobu zachowania się, w tym przypadku ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi (np. 50 czy tylko 10 osób na dobę).

W odniesieniu do zapisu § 14 ust. 5 uchwały wskazać trzeba, że z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że 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. 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 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, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: „W ocenie Sądu ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum).”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie również m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13), z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13); w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 492/13); w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13); 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/OI 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).

Jednocześnie mając na uwadze treść § 14 ust. 5 uchwały we fragmencie „*postanowienie nie dotyczy właścicieli psów-przewodników osób niepełnosprawnych*” niezbędne jest odniesienie się do definicji psa asystującego zawartej w art. 2 pkt 11 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.). 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 jak to wskazała Rada, 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.

Wymaga także wskazać, iż zgodnie z art. 20a ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych „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.” (ust. 1). „Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również w środkach transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i wodnego oraz w innych środkach komunikacji publicznej.” (ust. 2). Z powyższego wynika, że prawo wstępu osoby niepełnosprawnej wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej jest regulowane na poziomie ustawowym, w związku z czym nie jest dopuszczalne ograniczanie lub modyfikowanie tego uprawnienia w aktach niższego rzędu.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę w § 14 ust. 5 uchwały zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie gminy Mietków. 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.

W związku z powyższym, należy uznać, że postanowienia § 14 ust. 2 we fragmencie: „*ale z nałożonym kagańcem,*” i we fragmencie: „*jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i*” oraz ust. 5 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, istotnie naruszając art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 17 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „*Zabrania się wypasu zwierząt gospodarskich na terenach przeznaczonych do użytku publicznego.*”.

W ocenie organu nadzoru zakres przytoczonej wyżej regulacji uchwały przekracza kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która upoważniała Radę Gminy do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Nie można bowiem utożsamiać kompetencji rady gminy do określenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach z prawem do regulowania w regulaminie ograniczeń w zakresie wprowadzania tej kategorii zwierząt (tu jako wypas zwierząt) na pewne obszary gminy. Przez „utrzymywanie zwierząt gospodarskich” należy rozumieć ich posiadanie na utrzymaniu, co wiąże się z koniecznością

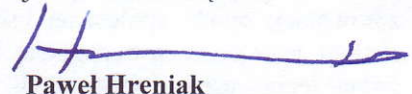
zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania (zob. art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). W konsekwencji zakaz utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach zwierząt gospodarskich, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczy zakazu posiadania (rozumianego w kategoriach zapewnienia bytu) tych zwierząt we wskazanych tym przepisem miejscach. Nie jest zatem możliwe na tej podstawie wprowadzanie, w stosunku do podmiotów utrzymujących zwierzęta gospodarskie, ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



**Paweł Hreniak**