



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 listopada 2024 r.

Poz. 4679

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.388.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§1, §4 w zakresie zapisu „, na własnej nieruchomości”, §19 pkt 1 uchwały nr V/37/2024 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 września 2024 r. Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Świlcza.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza (dalej: Rada Gminy) w dniu 30 września 2024 r. podjęła uchwałę nr V/37/2024 Regulamin Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Świlcza. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 4 ust. 1, ust. 2, ust. 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 października 2024 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu, tj. §1, §4 w zakresie zapisu „, na własnej nieruchomości”, §19 pkt 1 naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 30 października 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Materialnoprawną podstawę analizowanej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399). Zgodnie z art. 4 ust. 1 w/w ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 4 ust. 2 tej ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
 - c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

Ponadto zgodnie z podanym w podstawie prawnej analizowanej uchwały art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Przytoczone przepisy art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Z jednej strony, nie dają one zatem radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tych przepisach, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt II OSK 2012/12). Z drugiej strony, regulacja art. 4 ust. 2 w/w ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin utrzymania czystości i porządku, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13). Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym

niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Należy stwierdzić, że § 1 przedmiotowej uchwały stanowi częściowe powtórzenie wraz z modyfikacją art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r. o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11). Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. Zatem Rada Gminy realizując swoje uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować kwestii objętych przepisami ustawy. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na przetwarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Modyfikowanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Tak zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Wskazany powyżej zakaz modyfikowania przepisów aktów hierarchicznie wyższych odnosi się także do dokonywania zmian definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. Zgodnie bowiem z § 149 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami samochodowymi może odbywać się pod określonymi warunkami „na własnej nieruchomości”. Zdaniem organu nadzoru zapis § 4 uchwały w zakresie sformułowania „na własnej nieruchomości” wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż organ stanowiący nie jest uprawniony do wskazywania miejsc, w których można myć te pojazdy i zawężenia takiej możliwości. Podkreślenia wymaga przy tym, iż na podstawie art. 4 ustawy 2 pkt lit. d w/w ustawy organ stanowiący został upoważniony wyłącznie określenia wymogów dopuszczalności mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przytoczony zapis ingeruje również w prawa podmiotowe jednostki, w tym prawo własności.

W § 19 pkt 1 analizowanej uchwały Rada Gminy wprowadziła nakaz dla osób utrzymujących psy wyprowadzania psów na tereny użytku publicznego na smyczy, a ras psów uznanych, na mocy odrębnych przepisów, za agresywne – także w kagańcu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa 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. Odnosząc się do kwestionowanej regulacji uchwały, organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstaw do prowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż

środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15 i z dnia 21 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 3826/21). Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 1580 z późn. zm.) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12). Ponadto jak stanowi art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119): „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany” (§ 1), a „kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany” (§ 2). Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2020 r. o sygn. akt IV SA/PO 95/20). Reasumując, nie można zaakceptować zapisów analizowanego regulaminu zawierających generalne nakazy dotyczące wyprowadzania każdego psa i we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jest zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego, narusza także przepisy ustawy o ochronie zwierząt, oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinna zatem uwzględniać wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych.

Podsumowując, wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 94 Konstytucja RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w § 23 analizowanej uchwały błędnie podano numer uchwały Rady Gminy Świlcza z dnia 25 listopada 2019 r., tj. „Nr XVI/145/2019” zamiast prawidłowego: „Nr XVII/145/2019”.

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenia prawa pociągają za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr V/37/2024 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 września 2024 r. w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru