



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 czerwca 2024 r.

Poz. 3320



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.208.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/10/2024 Rady Gminy Stary Brus z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stary Brus, w części obejmującej: § 2 pkt 2-4, § 2 pkt 6, § 3 ust. 1, § 3 ust. 4 pkt 2, § 5, § 6 pkt 1, § 6 pkt 2 w brzmieniu „oraz z chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości”, § 6 pkt 3, § 6 pkt 5, § 7, § 11, § 13 pkt 1, § 14, § 15, § 17, § 19 ust. 1 pkt 1 lit. c-d, § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b-c oraz lit. e, § 19 ust. 2 i 3, § 20 ust. 2 pkt 1, § 22 i § 24 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/10/2024 Rady Gminy Stary Brus z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stary Brus, w części obejmującej: § 2 pkt 2-4, § 2 pkt 6, § 3 ust. 1, § 3 ust. 4 pkt 2, § 5, § 6 pkt 1, § 6 pkt 2 w brzmieniu „oraz z chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości”, § 6 pkt 3, § 6 pkt 5, § 7, § 11, § 13 pkt 1, § 14, § 15, § 17, § 19 ust. 1 pkt 1 lit. c-d, § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b-c oraz lit. e, § 19 ust. 2 i 3, § 20 ust. 2 pkt 1, § 22 i § 24 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/10/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Stary Brus podjęła na podstawie m. in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. 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 powstałych 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy, Rada Gminy może w regulaminie:
- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
 - 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
 - 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
 - 4) 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;
 - 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

- 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub
 - b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Należy zaznaczyć, że na terenie Gminy Stary Brus, należącej do Międzygminnego Związku Celowego z siedzibą we Włodawie, obowiązuje *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin należących do Międzygminnego Związku Celowego z siedzibą we Włodawie w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi* przyjęty uchwałą Nr VII.17.20 Zgromadzenia Związku z dnia 5 lutego 2020 r. Zgodnie z § 2 tej uchwały *szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin – członków związku, określone w art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nieobjęte niniejszą uchwałą, regulują przepisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach uchwalone przez rady gmin – członków związku.*

Rada Gminy Stary Brus uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zatem władna uregulować w nim te kwestie, które nie są objęte zadaniami przekazanymi Międzygminnemu Związkowi Celowemu we Włodawie.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Stary Brus jest obarczona szeregiem istotnych wad prawnych.

Na wstępie wskazać należy, że delegacja ustawowa wynikająca z treści art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie upoważnia Rady Gminy do określania w uchwalanym regulaminie kręgu adresatów tego regulaminu.

Z istoty regulaminu uchwalanego na podstawie art. 4 ww. ustawy, jako aktu prawa miejscowego, wynika, że regulacje w nim zawarte mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Zakres podmiotowy obowiązków wskazanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyznacza art. 1 tej ustawy, stanowiąc m. in. że ustawa ta określa obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminach.

Ilekróć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Powyższa definicja precyzuje, jak należy rozumieć pojęcie „właściciel nieruchomości” użyte w ustawie, a w konsekwencji także w regulaminie, stanowiącym akt pochodny i uzupełniający do ustawy.

Z treści przepisów art. 1 pkt 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy jednoznacznie wynika, że podmiotem obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie ustawy upoważniającej są „właściciele nieruchomości” w powyższym rozumieniu.

Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA. W wyroku z dnia 26 października 2017r., sygn. II OSK 280/16, Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że „dla wykładni omawianego upoważnienia ustawowego ma także znaczenie przepis art. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości stanowiący, że "Ustawa określa: 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku; 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów; 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie. Pojęcie właściciela, o którym jest mowa w art. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości definiuje art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, stanowiąc, że "1. Ilekróć w ustawie jest mowa o: 4) właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;". Z przedstawionego powyżej stanu prawnego, w połączeniu z treścią art. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu w czystości bezsprzecznie wynika, że prawodawca lokalny

określa przedmiotowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (...), które są adresowane do podmiotów, o których jest mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu w czystości. A zatem, w konsekwencji te zasady odnoszą się, w myśl omawianego upoważnienia ustawowego, do nieruchomości kwalifikowanych podmiotowo przez osobę właściciela”.

W świetle powyższego brak podstaw do ponownego normowania przez Radę w podejmowanej uchwale kwestię adresatów regulaminu (zawartych w nim norm prawnych). Adresatami regulaminu są wyłącznie właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy, a sam regulamin nie może określać obowiązków innych podmiotów.

W § 15 Regulamin, przyjęty przedmiotową uchwałą, stanowi, że: *„organizatorzy imprez masowych obowiązani są do zawarcia umów z podmiotami uprawnionymi na wykonanie usługi z zakresu zabezpieczenia w urzędzeniu do odbioru nieczystości ciekłych i odpadów stałych.”*

Powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem organizatora imprezy nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 91/12 *„organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku”.*

Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 145/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

W myśl § 17 Regulaminu *„podmioty odbierające są zobowiązane do odbioru wszystkich odpadów zbieranych selektywnie oraz do rejestrowania masy odbieranych poszczególnych rodzajów segregowanych odpadów.”*

Powyższa regulacja precyzująca obowiązki podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia określonego w art 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Gminy ustanawiając regulamin czystości ma obowiązek uwzględnić w nim kwestie, o których mowa w art. 4 ust. 2 – 2a ustawy. Obowiązki przedsiębiorców w zakresie odbierania odpadów komunalnych ustawodawca uregulował w art. 7 i następnym ustawy o utrzymaniu czystości. Treść art. 4 ust. 2 ustawy nie uprawnia Rady do unormowania w Regulaminie obowiązków podmiotów odbierających odpady komunalne, co wprost oznacza, że Rada wprowadzając zakwestionowany przepis wykraczała poza ramy delegacji ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1330/20).

Powyższa argumentacja przesądza także o istotnej wadliwości § 5 Regulaminu, który stanowi, iż *„placówki handlowe, usługowe, gastronomiczne i inne powinny być zaopatrzone w pojemniki w ilości zapewniającej utrzymanie porządku i czystości.”*

Jak już wyżej wywiedziono, adresatami obowiązków określonych w uchwalanym przez Radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą być właściciele nieruchomości, nie zaś *„placówki handlowe, usługowe, gastronomiczne i inne”*.

W zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych Rada została upoważniona w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie do ustalenia szczegółowych zasad dotyczących 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.

W ocenie organu nadzoru regulacji § 5 Regulaminu nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, ponieważ przepis ten nie określa w istocie żadnych szczegółowych zasad wyposażenia nieruchomości w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych.

W § 2 Regulaminu Rada przyjęła m. in., że ilekroć w regulaminie jest mowa o:

- *właścicielu nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz władające nieruchomością w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2023 poz. 1469 z późn. zm.) - § 2 pkt 2;*
- *nieczystościach ciekłych - należy przez to rozumieć ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2023 poz. 1469 z późn. zm.) - § 2 pkt 3;*
- *odpadach komunalnych - rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych w rozumieniu ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1587) - § 2 pkt 4;*
- *zbiornikach bezodpływowych - rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstania w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2023 poz. 1469 z późn. zm.) - § 2 pkt 6.*

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy, zawierające definicje pojęć ustawowych, o mieszanym charakterze – w części przybliżające te pojęcia, a w części stanowiące odesłanie do przepisów ustawowych, zostały wprowadzone do przedmiotowego regulaminu bez podstawy prawnej.

Pojęcia „właściciel nieruchomości”, „nieczystości ciekłe”, „zbiorniki bezodpływowe” zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 2 ust. 1 pkt 4, pkt 1 i pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zaś pojęcie „odpady komunalne” zdefiniowane zostało w art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2023 r. poz. 1587).

W ocenie organu nadzoru delegacja art. 4 ust. 1 – 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera upoważnienia do definiowania w uchwalanym przez Radę regulaminie jakichkolwiek pojęć prawnych, w tym w szczególności pojęć zdefiniowanych w ustawie upoważniającej.

Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego: jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w tekście prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowanie. W takim przypadku, jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty, jak to ustawodawca sformułował.

Powyższe zapatrywanie prawne potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 30 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 527/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził jednoznacznie, iż *"delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć"*. Podobny pogląd wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08, który zwrócił także uwagę, iż wprowadzanie w regulaminie czystości definicji pojęć stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Zgodnie z § 149 rozporządzenia *„w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sformułowany w cyt. przepisie zakaz ma charakter kategoriyczny i jest konsekwencją wynikającą z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa."*

Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu *„gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy niezbędne warunki do ich utrzymania"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie gminy i wkracza w materię uregulowaną szczegółowo w art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powtarzanie zapisów ustawowych, a także ich modyfikacja, stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/90 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10).

W § 3 ust. 4 pkt 2 Regulaminu postanowiono, że „*wytwórcy i posiadacze odpadów niebędący gospodarstwami domowymi stosują zasady gospodarki odpadami określone w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tj. Dz.U. 2023 poz. 1587) - dla pozostałych odpadów.*”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest pozbawiona podstaw prawnych.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów.

Ustawodawca, formułując określona delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m. in. wyroki NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. II SA/Ka 1831/2002, z dnia 19 sierpnia 2002r., II SA/Ka 508/2002). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie”.

W § 6 Regulaminu przyjęto, że właściciele nieruchomości obowiązani są do:

- 1) *przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych;*
- 2) *uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości. Usuwanie błota, śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń – w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz w tygodniu;*
- 3) *oczyszczania chodnika ze śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń winien być realizowany w taki sposób, aby nie powodował zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, obowiązek obejmuje również likwidację śliskości chodnika (...);*
- 5) *zawarcia umów z podmiotami uprawnionymi na wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych oraz osadu z oczyszczalni przydomowych.*”

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej określa wprost ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiąc w art. 5 ust. 1 pkt 2, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Z art. 6 ust. 1 ww. ustawy wynika zaś obowiązek zawarcia umowy przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, o którym stanowi § 6 pkt 5 przedmiotowego Regulaminu.

Odnosząc się zaś do postanowień § 6 pkt 2 i 3 należy wskazać, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768) – właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę Radzie Gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019r., sygn. akt II SA/Gd 121/19 oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia dróg dla pieszych, położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nich dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W związku z tym należy uznać, że § 6 pkt 2 Regulaminu w zakresie słów: „*oraz z chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości*” oraz § 6 pkt 3 Regulaminu zostały przyjęte z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego.

Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (podkreślenie moje).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że postanowienia § 6 pkt 1, pkt 2 w brzmieniu „*oraz z chodników przyległych bezpośrednio do nieruchomości*”, pkt 3 i pkt 5 Regulaminu zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Gminy nie jest władna powtarzać, ani tym bardziej modyfikować przepisów ustawowych w uchwalanym regulaminie. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Jak stanowi § 7 Regulaminu, *w celu utrzymania należytej czystości i porządku na terenie gminy Stary Brus zakazuje się:*

- 1) *spalania odpadów niebezpiecznych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków;*
- 2) *wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i tereny uprawiania sportu;* 3) *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt, padłe zwierzęta należy przekazać podmiotowi uprawnionemu do ich utylizacji;*

- 4) *indywidualnego wywożenia odpadów;*
- 5) *wylwania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi;*
- 6) *indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadu z przydomowych oczyszczalni ścieków przewłaścicieli nieruchomości;*
- 7) *wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp.;*
- 8) *zgarbiania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń chodnika na jezdnię lub zielen przyuliczną.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje nie stanowią materii regulaminu. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych, a co więcej – jest zbędne, gdyż wskazane powyżej kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej. Jak było to już wyżej wskazywane Rada nie może powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Problematykę spalania odpadów reguluje ustawa o odpadach (rozdział 10). W przepisach tych ustawodawca uregulował w szczególności sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu.

Odnosnie zakazu określonego w § 7 ust. 3 Regulaminu należy wskazać, że odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r. (Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 1, z późn. zm.). Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach stanowił, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego 1774/2002/WE, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Analogiczne uregulowania zawiera art. 2 pkt 10 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Zakaz wyrzucania odpadów stałych w miejscach do tego nie wyznaczonych oraz pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi wynika z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Gminy nie ma upoważnienia do stanowienia w tych sprawach w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do doprecyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kwestii dotyczących zakazanych form pozbywania się z terenu nieruchomości odpadów i nieczystości.

Jak podkreśla WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 stycznia 2021r. sygn. IV SA/Po 1259/20: „*Nie znajduje uzasadnienia w ustawie upoważniającej powtarzanie w regulaminie jako akcie wykonawczym zakazów wynikających z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej*”.

W myśl § 11 Regulaminu „*odpady budowlane i rozbiórkowe odbierane będą przez podmiot odbierający na indywidualne zgłoszenie, a koszty wywozu obciążają zleceniodawcę*.”

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji do przedmiotowego Regulaminu nie znajduje podstaw prawnych.

„*Odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych*” stanowią bowiem jedną z frakcji odpadów komunalnych, podlegającą selektywnemu zbieraniu (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Szczegółowy zakres świadczonych usług w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanej przez właścicieli nieruchomości podlega ustaleniu w drodze odrębnej uchwały, podejmowanej w wykonaniu upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie zaś z art. 6r ust. 3a tej ustawy, w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości m. in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych

przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 13 pkt 1 Regulaminu postanowiono, że *opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków odbywa się na zlecenie właściciela nieruchomości przez podmiot uprawniony, na podstawie umowy zawartej między właścicielami nieruchomości, a przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywania dokumentów, potwierdzających korzystanie z usług przedsiębiorstw wywozowych w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych przez okres 1 roku i okazywania ich na żądanie pracowników Urzędu Gminy w Starym Brusie.*

Obowiązek właściciela nieruchomości do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbioru nieczystości ciekłych wynika wprost z art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 13 pkt 1 regulaminu nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku, a zatem podjęta została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca nie udzielił Radzie Gminy delegacji do dookreślenia ustawowego obowiązku, poprzez określenie przedziału czasu, przez który należy przechowywać dowody zapłaty za usługi tego rodzaju.

W art. 6 ust. 1a ww. ustawy ustawodawca zawarł upoważnienie do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów, z delegacji tej nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

Stosownie do treści § 14 Regulaminu „*właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiornik bezodpływowy, w przypadku stwierdzenia jego nieszczelności, zobowiązani są do niezwłocznego uszczelnienia zbiornika oraz powiadomienia o tym fakcie Wójta Gminy Stary Brus*”.

W ocenie organu nadzoru powyższą regulację uznać należy za wykraczającą poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powołany wyżej przepis ustawy stanowi, iż regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że w/w przepis nie upoważnia Rady do wprowadzania do regulaminu postanowień dotyczących terminu usunięcia nieszczelności zbiornika bezodpływowego czy też do powiadamiania o fakcie takiej nieszczelności Wójta Gminy. Obowiązek utrzymania zbiornika bezodpływowego w należytych stanie technicznym (zapewniającym m.in. jego szczelność) jest obowiązkiem ciążącym na każdym właścicielu nieruchomości, jednakże obowiązek ten nie może zostać nałożony regulaminem utrzymania czystości i porządku. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., akt II SA /Wr 424/07).

W § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu postanowiono, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy m. in. *systematyczne szczepienie przeciwko wściekliźnie zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (...), która nakłada obowiązek szczepienia psów w wieku powyżej trzech miesięcy i okazywania na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych, zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu (lit. c) oraz zgłoszenie do rejestru w urzędzie gminy rasy psów uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 28 kwietnia 2003 roku w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (lit. d).*

Powyższe zapisy wykraczają poza delegację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która upoważnia do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Obowiązek systematycznego przeprowadzania szczepień przeciwko wścieklicznie wprowadza art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1075). Przepis ten nakłada na właścicieli obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wścieklicznie. Kwestia ta nie stanowi zatem materii podlegającej uregulowaniu przepisami prawa miejscowego.

Uzyskanie zezwolenia na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wprowadza art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580).

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowno administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 wskazał, że „*Obowiązki wymienione w tych zapisach dotyczące rejestracji psa, jego oznakowania opłacania podatku, szczepień, obserwacji weterynaryjnej, poddawania odosobnieniu w związku z podejrzeniami o zachorowanie na chorobę zakaźną uzyskiwania zgody na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynikają z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (...), ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (...) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (...) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu rasy psów uznawanych za agresywne (...). Nie było zatem potrzeby powoływania ustawowych rozwiązań*” (por. także wyroki WSA w Kielcach z 9 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 706/19, WSA w Łodzi z dnia 13 września 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 527/13).

W § 19 ust. 1 pkt 2 Regulamin stanowi, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy:

- *nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, 15 wystawy itp. Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów- przewodników (lit. b);*
- *nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci (lit. c);*
- *zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (lit. e).*

Ponadto, jak już wspomniano zgodnie z § 7 pkt 2 Regulaminu na terenie gminy Stary Brus zakazuje się *wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i tereny uprawiania sportu.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Obowiązki te mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością jakie może powstać dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w związku z tym, że korzystają z nich również zwierzęta. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. Obowiązek ten nie może być wykonywany przez określenie zakazu wprowadzenia psów do określonych obiektów (por. m. in. wyrok WSA w Lubinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Uregulowania zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, itp. stanowi przekroczenie delegacji ustawowej bowiem ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt na określone tereny, a jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi tak żeby ich pobyt na danym terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał bezpieczeństwu przebywających tam osób.

Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie sposób zatem przyjąć, że zakazy takie mogą zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy co zgodnie podkreśla się w judykaturze (por. np. wyrok NSA z 9 września 2014 r., II OSK 654/14, lub wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. II SA/Kr 568/20).

Regulację § 19 ust. 1 pkt 2 lit. e dotyczącą zwolnienia ze smyczy psa na terenie nieruchomości należy uznać za przekraczającą upoważnienie przyznane Radzie w art 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ ustanawia ona zasady postępowania z psem również na terenie nieruchomości prywatnych, a nie jak to przewiduje delegacja ustawowa na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącego dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku wynika, że każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki).

Z tego też względu ograniczenia ustalane przez Radę Gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe (por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Potwierdza to art. 3 ust. 2 pkt 13 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Regulacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnia zatem rady gminy do ingerowania w prawo własności w ten sposób. Określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości, na których są utrzymywane zwierzęta domowe stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale również zasady proporcjonalności (por. wyroki: WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r., II SA/Ol 123/19; WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2016 r., IV SA/Po 622/16; z 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 1056/15; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 12 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 163/20; WSA w Gdańsku z 17 czerwca 2020 r., II SA/Gd 377/20; z 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 435/19; z 11 grudnia 2019 r., II SA/Gd 383/19 z 20 listopada 2019 r., II SA/Gd 392/19; WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 89/20; WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Wr 311/20; WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2016 r., II SA/Bk 788/15; z 4 czerwca 2020 r., II SA/Bk 179/20).

W granicach przyznanych Radzie kompetencji nie mieszczą się także postanowienia § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu, zgodnie z którymi *hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy (ust. 2); postanowienia ust. 2 dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych (ust. 3).*

Wprowadzenie tego rodzaju obowiązków w regulaminie jest całkowicie bezpodstawne i stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Obowiązki hodowców zwierząt są określone w ustawie z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2021r. poz. 36) oraz ustawie o ochronie zwierząt. Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i stanowi kompleksową regulację materialno-prawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić prowadząc hodowlę zwierząt.

Należy także podkreślić, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada posiada upoważnienie jedynie do określenia obowiązków właścicieli zwierząt domowych (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 130/20).

W § 20 ust. 2 pkt 1 Regulamin stanowi, że na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich *pod warunkiem przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarnoepidemiologicznych.*

Powyższe unormowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie wymagań sanitarnych i epidemiologicznych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Podobne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie administracyjnym. W wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 205/20 WSA w Poznaniu wskazał, że *„treść (...) regulaminu, w którym zobowiązano osoby prowadzące chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej do przestrzegania przepisów sanitarnoepidemiologicznych, stanowi powtórzenie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1866). Wskazany przepis rangi ustawowej nakłada na właścicieli, posiadaczy lub zarządzających nieruchomościami obowiązek utrzymywania tej nieruchomości w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania*

zakażeniom i chorobom zakaźnym. Rada Miejska nie była zatem upoważniona do regulowania materii, która została już uprzednio uregulowana w akcie rangi ustawowej.”

W § 22 Regulaminu postanowiono, iż *termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje Wójt Gminy Stary Brus, po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicach ogłoszeń i na stronie internetowej gminy www.starybrus.pl.*

W ocenie organu nadzoru w granicach delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości, który upoważnia Radę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, nie mieści upoważnienie Wójta Gminy do wyznaczania terminów deratyzacji.

Należy podkreślić, że z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w regulaminie. Oznacza to, że dokonana przez Radę Gminy w cytowanym wyżej przepisie swoista subdelegacja przedmiotowego obowiązku na Wójta nie ma ustawowego umocowania. To Rada jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., II SA/Bd 120/12).

Według § 24 Regulaminu, *kto nie wykonuje obowiązków określonych w niniejszym regulaminie podlega karze grzywny zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2023 poz. 1469 z późn. zm.).*

Zdaniem organu nadzoru zamieszczenie przedmiotowej regulacji w regulaminie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego. Powyższe postanowienia nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Kwestia sankcji za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie została uregulowana w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/10/2024, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stary Brus
- 2) Przewodniczącą Rady Gminy Stary Brus