



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.40.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 20 ust. 5 załącznika do uchwały nr LX/484/2023 Rady Gminy Krzykosy z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzykosy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę nr LX/484/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzykosy, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, 1852)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 stycznia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 i 1852), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., zgodnie z którym: „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 strzykawkę, 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, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a u.u.c.p.g.: „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”.

Uchwała podejmowana w oparciu o omówioną wyżej podstawę prawną, jak wprost wynika z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W rozdziale 7. Regulaminu, zatytułowanym: „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”, rada zawarła przepis § 20 ust. 5 o następującej treści: „Osoba utrzymująca zwierzę agresywne, w tym agresywnego psa, zobowiązana jest wyposażyć nieruchomość, na której zwierzę jest utrzymywane, przy każdym wejściu na teren nieruchomości w: 1) urządzenie służące do przywoływania właściciela nieruchomości, 2) widoczną tabliczkę ostrzegawczą, z czytelną informacją o utrzymywaniu zwierzęcia agresywnego, w tym agresywnego psa na terenie nieruchomości”.

W ocenie organu nadzoru, cytowany wyżej przepis § 20 ust. 5 Regulaminu nie znajduje uzasadnienia prawnego, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wyjaśnić należy, że na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. rada gminy nie posiada kompetencji do określania w przedmiotowym regulaminie wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Nałożony mocą § 20 ust. 5 Regulaminu obowiązek wprawdzie dotyczy właściciela zwierzęcia domowego, jednak został on wprowadzony na terenie jego prywatnej nieruchomości, a nie - jak przewiduje omawiana delegacja ustawowa - na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Tymczasem, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z 27 czerwca 2023 r. (II SA/Wr 111/23; CBOSA), „to miejsca przeznaczone do wspólnego użytku rozumiane jako miejsca publiczne (place, parki itp.) odnoszą się do każdego z wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. obowiązków (tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi jak i ochrony przed zanieczyszczeniem) i z tego też względu ustalone przez organ [...] obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe nie mogą obejmować nieruchomości prywatnych, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 u.p.c.g., który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (a nie prywatnych, tak jak miało to miejsce w uchwale). Świadczy to o przekroczeniu delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 212/20, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 120/20)”. Stanowisko takie wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 czerwca 2022 r. (VIII SA/Wa 138/22; CBOSA), przyjmując w konsekwencji, że przepis, który „przewiduje dla osób utrzymujących psa obowiązek zabezpieczenia nieruchomości by zapobiec możliwości wydostania się psa i wyposażenia nieruchomości, na której zwierzę jest utrzymywane tabliczkę ostrzegawczą z napisem np. «Uwaga pies» lub o podobnej treści”, należało uznać „za wydany z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g., a zatem za istotnie naruszający prawo”. W podobnym tonie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (por. wyroki: z 7 października 2015 r., IV SA/Po 446/15, z 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 1056/15; CBOSA), a także Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok z 12 kwietnia 2022 r., III OSK 5710/21; CBOSA).

Podzielając powyższe, ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, poglądy, organ nadzoru uznał, że przepis § 20 ust. 5 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Krzykosy

Wójt Gminy Krzykosy