



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 19 grudnia 2017 r.

Poz. 4524

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.279.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 grudnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017r. poz. 1289)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 6., § 13 i § 15 ust. 2 uchwały nr XX/203/17 Rady Gminy Padew Narodowa z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Padew Narodowa.

Uzasadnienie

W dniu 10 listopada 2017 r. Rada Gminy Padew Narodowa, działając na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) podjęła uchwałę nr XX/203/17 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Padew Narodowa. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 listopada 2017 r. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 przedmiotowego Regulaminu wprowadzono obowiązek dla osób wyjeżdżających samochodami, ciągnikami rolniczymi i maszynami z dróg polnych, placów budowy, itp. na drogi publiczne oczyszczenia kół tych pojazdów z zanieczyszczeń oraz zabezpieczenia przewożonych ładunków przed wypadaniem na drogi i ich zanieczyszczeniem. W § 13 Regulaminu zobowiązano organizatorów imprez masowych, festynów, rozgrywek sportowych itp. do zapewnienia podczas imprezy dostatecznej liczby pojemników do gromadzenia odpadów oraz umożliwienia korzystania z przenośnych toalet oraz bezzwłocznego oczyszczenia i uporządkowania terenu po zakończeniu imprezy. Natomiast w § 15 ust. 2 Regulaminu wprowadzono regulację, że za wyrządzone szkody przez zwierzęta odpowiada jego właściciel.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wskazana regulacja konstytucyjna znajduje swoje odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875). Przepis ten stanowi, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 co do spraw w nim szczegółowo wymienionych (tj. wewnętrznego ustroju gmin i jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), a w art. 40 ust. 3, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, odnośnie prawa do wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju lub bezpieczeństwa publicznego. W przypadku natomiast spraw dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, upoważnienie takie zawiera regulującą tę problematykę ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach (Dz. U. z 2017r. poz. 1289). Ustawa ta określa istotne, aczkolwiek ujęte w sposób ogólny, zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 3 i art. 5 ustawy). Szczegółowe natomiast regulacje w tym zakresie, z woli ustawodawcy, należą do kompetencji rad gmin, które przepisem art. 4 ust. 1 ustawy zobligowane zostały do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego akt prawa miejscowego. Regulamin ten, stosownie do ust. 2, określać ma szczególne zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie 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 myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - 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.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Padew Narodowa podjęta została właśnie na podstawie wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie przytoczonymi przepisami art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że Rada Gminy Padew Narodowa określając szczególne regulacje regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone ww. art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym więc źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Z uwagi na okoliczność, że ustawa stanowi podstawową formę legislacji, i że to ona zawiera upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego i określa ich materię, uwaga ta odnosi się w szczególności do aktów normatywnych w postaci uchwał. W konsekwencji więc należy stwierdzić, że wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa

miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami, a w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz z wynikającymi z tych przepisów warunkami legalności aktu wykonawczego, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc - odnosząc powyższe do podjętej przez Radę Gminy Padew Narodowa uchwały - od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Odniesć to należy zarówno do zakresu spraw mających być objętych regulaminem (należy w nim uregulować wszelkie kwestie wskazane w przytoczonym upoważnieniu, ale zarazem nic więcej), ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższy wniosek wynika zarówno z opisanej wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. , poz. 283 z późn. zm.), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodne z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). W myśl natomiast § 116 i § 136 w zw. z § 143, w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treść. Zasady te uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i 94 Konstytucji. Stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

Analizując treść art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stwierdzić należy, że nie mógł on stanowić podstawy dla wprowadzenia przez Radę Gminy Padew Narodowa obowiązku czyszczenia kół samochodów, ciągników rolniczych i maszyn pojazdów przez osoby wyjeżdżające nimi z dróg polnych, placów budowy oraz zabezpieczenia przewożonych ładunków przed wypadaniem na drogi i ich zanieczyszczeniem. Wprowadzenie powyższych uregulowań nastąpiło zatem z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej mamy również do czynienia w przypadku zobowiązania organizatorów imprez masowych, festynów, rozgrywek sportowych itp. do zapewnienia podczas imprezy dostatecznej liczby pojemników do gromadzenia odpadów oraz umożliwienia korzystania z przenośnych toalet oraz bezzwłocznego oczyszczenia i uporządkowania terenu po zakończeniu imprezy. 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. W rezultacie wprowadzony przez Radę Gminy Padew Narodowa zapis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015r. poz. 2139), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 maja 2014 r. sygn. II SA/GO 335/14, wyrok WSA Gdańsku z dnia 09.05.2012 r., sygn.. II SA/GD 120/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Kielcach z dnia 28.08.2015 r. sygn. II SA/Ke 598/15)

Z kolei zapis § 15 ust. 2 Regulaminu, że za wyrządzone szkody przez zwierzęta odpowiada jego właściciel uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym 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. Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015r. sygn. akt IV SA/Po 446/15 na podstawie ww. przepisu rada gminy została upoważniona jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/1, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 515/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 482/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14). Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta. Tym bardziej, że kwestie te reguluje art. 431 Kodeksu cywilnego zgodnie z którym: „kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy.”

Należy zwrócić szczególną uwagę, że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a tej ustawy, tak więc zbyt daleko posunięta dowolność i swoboda w określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (publ. OSNKW 2005/3/29): "Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej." W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania" (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126).

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić nieważność przepisów § 6, § 13 i § 15 ust. 2 uchwały nr XX/203/17 Rady Gminy Padew Narodowa z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Padew Narodowa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak