



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 17 grudnia 2020 r.

Poz. 5208

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.483.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXV/176/2020 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobre Miasto.**

Uzasadnienie

W dniu 12 listopada 2020 r., Rada Miejska w Dobrym Mieście, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), podjęła uchwałę XXXV/176/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobre Miasto.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2020 r.

W opinii organu, przedłożona uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Określając w treści § 4 uchwały termin jej wejścia w życie, Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2021 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie uchwały, rażąco narusza prawo, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego. Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Regulacja zawarta w § 4 przedmiotowej uchwały, z której wynika, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Warmińsko-Mazurskiego, jest wadliwa, bowiem nie warunkuje wejścia w życie tego aktu od jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i wskazanie daty dziennej, od której uchwała wchodzi w życie, powoduje że ten akt będzie obowiązywał od dnia 1 stycznia 2021 r., bez względu na to, czy zostanie opublikowany we właściwym promulgatorze, czy też nie. Takie określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały nie nadaje jej przymiotu aktu prawa miejscowego, a także wprowadza w błąd adresatów norm prawnych, co do kwalifikacji aktu prawnego, jako źródła prawa. W związku z tym, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym oraz określenie wejścia w życie w sposób wskazany w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Postanowienie zawarte w § 4 przedmiotowej uchwały nie spełnia tego warunku, tym samym rażąco narusza wymienione wyżej przepisy.

Ponadto, kwestionowana uchwała narusza prawo, z poniżej wskazanych względów.

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania. Jednym z instrumentów służącym realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 ww. ustawy, doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. W świetle ww. przepisu, regulamin określa 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
- 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;

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.

Zgodnie z ust. 2a ww. przepisu 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.

W świetle powyższych regulacji zadaniem organu stanowiącego gminy jest określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 oraz art. 4 ust. 2a ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisach tych ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał wyliczenia wymagań. Oznacza to, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, w sferę praw i wolności obywateli. Poza tym uchwalając regulamin, rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 elementów. Określając zakres regulacji, ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (podobnie wyrok Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi wypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wskazanie w § 7 ust. 1 Regulaminu, że właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe są zobowiązani opróżniać je systematycznie z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia oraz zanieczyszczenia gleby i wód gruntowych, oraz uregulowanie w ust. 3 ww. paragrafu, iż częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników przydomowych oczyszczalni ścieków wynika z ich instrukcji eksploatacji, nie wypełnia delegacji wynikającej z ww. przepisu ustawy, gdyż w istocie nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych. Określenie częstotliwości wiąże się ze wskazaniem konkretnych przedziałów czasowych, w jakich należy dokonywać ww. czynności. Konstrukcja przywołanych postanowień Regulaminu nie pozwala na uznanie, że wypełniają one delegację wynikającą z przywołanego przepisu.

Analiza pozostałych postanowień Regulaminu wykazała, że niektóre z nich zostały wprowadzone z rażącym naruszeniem prawa, w tym m.in. z przekroczeniem upoważnienia.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymagań w zakresie dopuszczalności naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw - tym bardziej, że pojęcie to jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego (patrz podobnie wyrok Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19, wyrok Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 7/19). Ponadto z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy wynika, że do kompetencji Rady należało tylko określenie szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości dotyczących wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, a nie wprowadzenie ograniczeń co do zakresu dokonywania takich napraw.

W paragrafie 10 ust. 4 Regulaminu na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe nałożono obowiązek zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej zwierzęcia. Powyższe postanowienie regulaminu, wykracza poza upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach, albowiem nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które zwykle nie są przeznaczone do wspólnego użytku. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, wynika natomiast konieczność uregulowania 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. Wobec tego ograniczenia ustalone w Regulaminie nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (patrz wyrok Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 69/19). Tym samym, obowiązek odpowiedniego zabezpieczenia terenu nieruchomości, na terenie której poruszają się zwierzęta, należy uznać za podjęty z rażącym naruszeniem prawa (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10). Rada gminy nie ma kompetencji, by w aktach prawa miejscowego wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności. Przepisy regulaminu mają umożliwić utrzymanie ładu publicznego na terenie gminy, jednak nie mogą ingerować w wykonywanie prawa własności na nieruchomościach właścicieli zwierząt (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt: II SA/Gd 206/20).

Zgodnie z § 10 pkt 5 Regulaminu do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy „natychmiastowe usuwanie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta, w szczególności na klatkach schodowych lub innych pomieszczeniach wspólnego użytku, jak również na chodnikach, ulicach i placach, zieleńcach, w parkach i innych miejscach publicznych, poprzez umieszczenie tych nieczystości w pojemnikach na odpady”. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, albowiem określa termin realizacji obowiązku wskazując, że należy to uczynić „niezwłocznie”, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 6 regulamin winien określać jedynie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykraczają również następujące zapisy Regulaminu:

- nałożenie w sposób niewłaściwy w § 7 ust. 2 Regulaminu obowiązku zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym na opróżnianie zbiornika bezodpływowego, podczas gdy ww. obowiązek wynika z przepisu rangi ustawowej art. 6 ust. 1 ustawy powołanej na wstępie,
- określenie obowiązku niezwłocznego zbierania i gromadzenia odpadów przez właścicieli nieruchomości od chwili ich powstania (§ 2 ust. 2), bowiem ustawa upoważnia jedynie do określenia częstotliwości pozbывania się odpadów komunalnych, a nie sposobu postępowania z nimi.

Zakwestionowany być musi ponadto § 10 ust. 1 Regulaminu, zobowiązujący właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz dołożenia wszelkich starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia, a także uzależnienie w § 2 ust. 7 dopuszczalności naprawy pojazdów poza warsztatami naprawczymi od tego, czy nie spowoduje to zanieczyszczenia wód i gleby. Wskazać bowiem należy, że przepisy te charakteryzują się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością, która narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis oraz jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, gdyż ze wskazanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznaczają sformułowania użyte w kwestionowanych postanowieniach: „zachowanie środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz dołożenie wszelkich starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia” oraz „pod warunkiem, jeżeli to nie spowoduje zanieczyszczenia wód i gleby”. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jaki sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu nie spełniają tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Wyliminowany z obrotu prawnego musi być również § 2 ust. 5 Regulaminu, w myśl którego właściciel nieruchomości, na której prowadzona jest działalność gospodarcza, zobowiązany jest do wyposażenia nieruchomości w odpowiednią liczbę worków, koszy, pojemników lub kontenerów do gromadzenia odpadów komunalnych oraz bieżącego ich opróżniania. Regulacja ta stanowi modyfikację przepisów rozdziału IV, który określa m.in. rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, oraz rozdziału V Regulaminu, który określa m.in. częstotliwość odbierania odpadów komunalnych. Ponadto

użyte w ww. przepisie sformowania są nieprecyzyjne, czego przykładem może być zobowiązanie do „bieżącego opróżniania”.

Ponadto uchwała w § 11 ust. 2 i 3 w zakresie wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej odsyła do nieokreślonych przepisów Prawa budowlanego oraz niezidentyfikowanych przepisów sanitarno-epidemiologicznych. Postanowienie § 11 ust. 2 i 3 Regulaminu, są bardzo ogólne. Odwołanie w akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów, bez wskazania konkretnych przepisów, stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Dodatkowo należy wskazać, iż w § 2 ust. 1 i 4 Regulaminu, Rada dokonała oznaczenia jednostek redakcyjnych w sposób sprzeczny z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Należy wskazać, iż zgodnie z dyspozycją § 143 ww. rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Tym samym, zgodnie z ww. przepisami, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Rada Miejska w Dobry Mieście, w § 2 ust. 1 i 4 do wyliczenia treści ustępów zastosowała litery, podczas gdy § 57 ust. 3 ww. rozporządzenia, wskazuje, iż po ustępie są punkty, natomiast małymi literami alfabetu łacińskiego dokonuje się wyliczeń w obrębie punktów. Należy podkreślić, iż organ stanowiący gminy ma obowiązek redagowania podejmowanych aktów normatywnych z uwzględnieniem zasad wynikających z ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki