



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.454.2020.19

p.w.w. - RB
p.n.i. - OSGB (kopia)
p.n.i. - GOR (kopia)
22.07.2020
Wpł. 22. 07. 2020
L.dz. 03933 2020
Znak sprawy
Podpis

Poznań, dnia 21 lipca 2020

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/177/2020 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borek Wlkp. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2020 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę nr XX/177/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borek Wlkp.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 czerwca 2020 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 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

- 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) uprzątnięcia 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 ustawy, „rada gminy może w regulaminie:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

- 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”.

Regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy 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 dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). 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”.

Podkreślenia wymaga to, iż brzmienie przepisów art. 4 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

obowiązkowych elementów stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W § 18 ust. 1 załącznika do uchwały nr XX/177/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borek Wlkp., zwanego dalej „regulaminem” (nieuzasadnione wprowadzenie dodatkowej jednostki redakcyjnej "ust. 1" w ramach § 18) rada postanowiła: „§ 18. 1. Właściciele oraz osoby, pod nadzorem których znajdują się zwierzęta domowe, są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad nimi oraz do: 1) zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem utraty zdrowia lub życia ludzi i zwierząt, 2) zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej zwierząt, 3) niezwłocznego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, w szczególności terenach zielonych, chodnikach, placach, jezdniach, parkingach”. W ocenie organu nadzoru § 18 regulaminu nie wypełnia w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie rada winna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Lokalny prawodawca wprowadził wyłącznie ogólną zasadę, nadto głównie odwołującą się do materii, o której mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), nie wskazując konkretnych obowiązków mających na celu zapewnienie właściwej ochrony, o której mowa wyżej. Zdaniem organu nadzoru przepis § 18 ust. 1 pkt 2 regulaminu także nie koreluje z przepisami art. 10 a ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którymi: "3. Zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 4. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście". Jak wskazano wyżej postanowienia regulaminu mają uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy), szczególnie także z tego powodu, iż przepisy obowiązującego porządku prawnego stanowią, iż karze grzywny podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy). Nie można bowiem przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyjności i jasności. Przepisy w zakresie utrzymania czystości i porządku nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Istotne znaczenie ma wysłowny w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwany dalej „ZTP”, generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, czyli powinna je cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Także z art. 2 Konstytucji RP statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez jego organy prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w wydawanych orzeczeniach, że zasada ta opiera się na pewności prawa

rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. O stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Prawodawca lokalny zobowiązany jest zagwarantować, aby stanowione przez niego przepisy prawne były powszechnie dostępne i zrozumiałe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Dodatkowo wskazać należy na § 5 ust. 2 regulaminu, w którym rada postanowiła: "Drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi mogą odbywać się tylko wtedy, gdy nie zanieczyszczają środowiska, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z Regulaminem". W ocenie organu nadzoru postanowienie § 5 ust. 2 regulaminu w zakresie wyrazu: "drobne" nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Powołany przepis upoważnia radę do określenia w regulaminie warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi była dopuszczalna, tj. o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku naprawy pojazdów (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został wyłącznie upoważniony do wskazania wymogów mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie daje tym samym podstawy do ingerowania przez lokalnego prawodawcę w prawo posiadacza pojazdu samochodowego do władania rzeczą, tak jak to ma miejsce w rozpatrywanym przypadku, gdzie ograniczono to prawo do dokonywania "drobnych napraw", które to pojęcie dodatkowo jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego. Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli lub osoby, którym przysługuje inne prawo do rzeczy, powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa rzeczowego, które podlega szczególnej ochronie prawnej w Kodeksie cywilnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 7/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 585/15). Uchwała jako akt prawa miejscowego winna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z zasad techniki prawodawczej, z których wynika obowiązek takiego redagowania przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 załącznika do ZTP).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Nadto w odniesieniu do § 13 ust. 7 pkt 6 regulaminu pojawiają się zastrzeżenia w zakresie zwrotu: "jednorodne odpady poremontowe i budowlane takie jak gruz" oraz w odniesieniu do § 13 ust. 7 pkt 7 regulaminu - w zakresie zwrotu: "osobowych o całkowitej masie do 3,5 tony". Wskazać należy, iż niniejsze regulacje winny korrelować z przepisem art. 6r ust. 3a ustawy, zgodnie z którym można dopuścić ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W myśl powyższego przepisu dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczenia wyłącznie ilościowego odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz opon, bez wskazywania dodatkowych (np. rodzajowych) kryteriów ograniczających przekazywanie odpadów w ramach pobranej opłaty.

Na marginesie wskazać należy, iż w rozdziale 7 regulaminu pt. Wymagania utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej rada nie odniosła się do kwestii zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Z uzasadnienia do uchwały nie wynika również to czy u podstaw powyższego rozwiązania leży brak zakazu. W konsekwencji mogą rodzić się wątpliwości co do tego, czy rada wbrew upoważnieniu ustawowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy pominęła ww. kwestię (element obligatoryjny).

Biorąc powyższe pod uwagę 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany

elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Borku Wlkp.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117