



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 06 maja 2020 r.

Poz. 2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.186.2020 **WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO**

z dnia 4 maja 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Nr XVII/114/20 Rady Gminy Jedwabno z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.), ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno, stanowiący załącznik Nr 1 do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy w sposób rażąco narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż 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 pomocnych w 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, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. przepisu, regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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) uprzątkania 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy, jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, 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 szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, 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 zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Tym samym, nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić trzeba, że analiza treści przedmiotowego Regulaminu, skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały, gdyż Rada Gminy Jedwabno nie wyczerpała dyspozycji przytaczanego art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

W § 1 załącznika Nr 1 do uchwały, organ stanowiący Gminy Jedwabno określił zakres przyjętego aktu i wskazał, że obejmuje on m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno w szczególności dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych zużytych baterii i akumulatorów, zużytych żarówek i świetlówek, odzieży i tekstyliów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów zielonych (pkt 1), uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (pkt 2) oraz mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi (pkt 3), a także pozbywanie się nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych w sposób opisany w niniejszym regulaminie (pkt 4).

Ustalając ów zakres oraz uchwalając Regulamin, Rada pominęła wymagania określone art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, czyli wymagania w zakresie 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.

Brak ustawowo określonych, obligatoryjnych elementów, skutkuje funkcjonowaniem w obrocie prawnym ułomnego regulaminu, co jest niedopuszczalne i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17).

Oceniając pozostałą treść przedmiotowego Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada, również innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Podjętym z rażącym naruszeniem prawa jest m.in. § 4 ust. 6 za załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, który stanowi, że zabrania się zakopywania odpadów oraz ich pozbywania się poza punktami gromadzenia, jak też palenia odpadów.

W ocenie organu nadzoru, zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy, upoważnienie do określenia wymagań w zakresie sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, nie jest równoznaczne z wprowadzeniem zakazu w tę sferę – co faktycznie miało miejsce w opisanym przypadku. Sformułowanie zabraniające konkretnego zachowania stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej, zgodnie z którą rada gminy upoważniona jest jedynie do wskazania wymogów w danym zakresie. Zgodnie z Internetowym Słownikiem Języka Polskiego Wydawnictwa PWN, pojęcie wymóg oznacza - warunek lub zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać. W żaden sposób nie można przyjąć, aby wprowadzone w § 4 ust. 6 Regulaminu rozwiązanie prawne mogło być uznane za podjęte w oparciu o ww. przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej normy.

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymagają również częściowo normy § 6 ust. 2 i ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały. Przepisy te stanowią, że mycie pojazdów na własnej posesji może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu (§ 6 ust. 2) oraz, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy oraz pod warunkiem gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych (§ 6 ust. 3 pkt 1) oraz zabezpieczenia przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska (§ 6 ust. 3 pkt 2).

Odnosząc się do powyższych postanowień Regulaminu, wskazać należy, iż zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury (m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku – wyrok z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 121/19), które organ nadzoru podziela, przepis

art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu *czystości* i porządku w gminie, nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (*nadwozia*), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw.

Ponadto sformułowania „drobne naprawy”, czy też „gromadzenie powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych”, użyte w treści ww. § 6 ust. 2 *Regulaminu*, przeczą konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP, naruszając jednocześnie § 6 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), przewidujący wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, poprzez posłużenie się nieokreślonym sformułowaniem. Kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Rada, stanowiąc ww. regulację naruszyła 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 regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Nie może być on zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z treści *Regulaminu* nie wynika co oznaczają ww. pojęcia.

Z przekroczeniem ww. upoważnienia ustawowego, zostały również podjęte przepisy § 20 ust. 3, 4, 5 *Regulaminu*, dotyczące obowiązków właścicieli wszystkich zwierząt domowych, tj. zakładające, że wyprowadzanie w miejsca publiczne psa jest możliwe tylko wtedy, gdy właściciel lub opiekun wyprowadza psa na smyczy, wyprowadzanie w miejsca publiczne psów ras wymienionych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687) oraz psów zachowujących się w sposób agresywny, możliwe jest tylko wtedy gdy właściciel lub opiekun psa wyprowadza psa na smyczy i w kagańcu, a także że w przypadku pozostawiania psa bez chwilowej opieki oraz w środkach komunikacji zbiorowej, pies powinien posiadać kaganiec – co jest obowiązkiem jego właściciela.

Oceniając powołane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w *regulaminie* obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Należy podkreślić, że postanowienia *regulaminu* czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, art. 77 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.), stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków wynikających już z innych przepisów prawa, naraża posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w *regulaminie*.

Za niezgodny z prawem uznać należy ponadto § 21 ust. 2 pkt 2 *Regulaminu*, zobowiązujący do przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych, zdrowotnych i porządkowych, a także budowlanych i związanych z ochroną środowiska określonych odrębnymi przepisami.

Oceniając ww. przepisy stwierdzić trzeba, że niezależnie od powyższych postanowień załącznika Nr 1 do uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym także przepisów o charakterze sanitarno-epidemiologicznym, prawa budowlanego, czy np. regulacji dotyczących stosowania *nawozów* i środków wspomagających uprawę roślin w rolnictwie. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Podjętymi bez podstawy prawnej są ponadto przepisy rozdziału 9 Regulaminu. W § 23 załącznika Nr 1 do ww. uchwały, Rada Gminy Jedwabno wskazała, że wszelkie nieprawidłowości dotyczące stanu czystości i porządku na terenie gminy Jedwabno można zgłaszać do Urzędu Gminy w Jedwabnie listownie na adres: Urząd Gminy Jedwabno ul. Warmińska 2, 12-122 Jedwabno; telefonicznie na nr tel. 89/621 30 45 lub na skrzynkę e-mailową: ug@jedwabno.pl (ust. 1). Organ stanowiący założył ponadto, że Urząd Gminy w Jedwabnie będzie inicjował działania, jak również będzie popierał inicjatywy mieszkańców mające na celu poprawę czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego wizerunku gminy. Urząd Gminy w Jedwabnie aktywnie bierze udział w kampaniach informacyjnych na rzecz dzieci i młodzieży oraz osób starszych w celu edukacji ekologicznej oraz wspierania systemu czystości Gminy Jedwabno (ust. 2). Regulacje te, nie mieszczą się w dyspozycji art. 4 ust. 2 ustaw o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wobec tego nie powinny być umieszczane w regulaminie.

Dodać też należy, że nawet informacyjne umieszczenie ich w przedmiotowej uchwale, jest wadliwym działaniem, gdyż jest ona aktem prawa miejscowego uchwalonym przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, zawierającym normy generalne oraz abstrakcyjne. Jej normy winny kształtować sytuację prawną – kreować prawa i obowiązki – nieograniczonej ilości adresatów (w tym też określonej kategorii adresatów) i winny mieć możliwość zastosowania w nieograniczonej ilości przypadków w przyszłości. W tym przypadku, nie ma to jednak miejsca, wobec tego przepisy rozdziału 9 muszą być wyeliminowane z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, 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