



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 maja 2015 r.

Poz. 2311

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.132.2.2015.AB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 5 ust. 2, § 6 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” oraz § 6 ust. 2 we fragmencie: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” uchwały Rady Miejskiej w Szczytnej Nr V/27/15 z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 26 marca 2015 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) zwanej dalej jako – ustawa, Rada Miejska w Szczytnej podjęła uchwałę Nr V/27/15 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

I. § 5 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 60 ustawy oraz art. 75 § 1 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.);

II. § 6 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

III. § 6 ust. 2 we fragmencie „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Szczytnej uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna. Podstawą do podjęcia kwestionowanej uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy (tu: miejska), po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 ustawy zasadniczej stanowiącego,

że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (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.”.

## I.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Właściciele nieruchomości zamieszkałych, którzy zdecydują się na posiadanie i użytkowanie przydomowych kompostowników zobowiązują się przekazywania Burmistrzowi Szczytnej w terminie do 31 stycznia, informacji dotyczącej masy odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji i odpadów zielonych kierowanych do przydomowych kompostowników za rok poprzedni.”.

Powyższa norma nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek składania Burmistrzowi Szczytnej informacji o masie odpadów ulegających biodegradacji w przypadku posiadanego i użytkowanego przydomowego kompostownika. Tymczasem, zgodnie z art. 6o ust. 1 ustawy: „W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”.

Z powyższego wynika, że w razie braku deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości co do podanych w niej danych, to na wójcie (burmistrzu, prezydencie) spoczywa ciężar oszacowania faktycznej ilości przekazywanych odpadów. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w Regulaminie powyższych regulacji. Tak przyjęta regulacja prowadziłaby do sytuacji, w której brak aktywności adresata uchwały, w zakresie złożenia oświadczenia o zagospodarowaniu odpadów w kompostowniku, zwalniałaby wójta (burmistrza, prezydenta) z obowiązku uwzględnienia w dokonanym szacunku możliwości prowadzenia kompostownika przez właściciela nieruchomości. Powyższe oznaczałoby pozbawienie adresata takiej decyzji możliwości dochodzenia w postępowaniu administracyjnym swoich interesów, poprzez wykazanie, że ilość przekazywanych odpadów należy pomniejszyć o odpowiednią ilość odpadów biodegradowalnych, które podlegają zagospodarowaniu w kompostowniku.

Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Organ stanowiący gminy nie jest zatem uprawniony do wprowadzania unormowań, które ograniczałyby możliwość korzystania z odpowiednich środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie natomiast z art. 77 § 1 Kodeksu: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Powyższe prowadzi do wniosku, że nieuprawnione jest wprowadzenie przez organ stanowiący gminy swoistych „uproszczeń” w postępowaniu dowodowym, zwalniających wójta z obowiązku oparcia danego rozstrzygnięcia indywidualnego o wyczerpujące i rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe.

## II.

Rada Miejska w Rozdziale 5 Regulaminu realizując kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe,

mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 6 ust. 1 uchwały postanowiono, że: „Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy w szczególności:”.

W zacytowanym przepisie uchwały Rada Miejska regulując obowiązki osób utrzymujących zwierzęta, posłużyła się przy tym zwrotem „w szczególności”. Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w § 6 ust. 1 uchwały nakazy mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje Radzie Miejskiej możliwości wprowadzenia w przedmiotowej uchwale także innych, niewymienionych elementów. Ponadto stanowiąc w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku Rada zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący.

Zamieszczenie w uchwale zapisu „w szczególności”, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza również w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja § 6 ust. 1 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w zw. z art. 4 ust. 1 tej ustawy), gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W tym miejscu na uwagę zasługuje fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 80/13), który odnosi się wprawdzie do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak znajdzie zastosowanie także w rozpatrywanej tu sprawie - „Użycie wyrażenia "w szczególności" może stworzyć – zwłaszcza w działaniach organu wykonawczego – problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowy, nieprzewidziany przez Radę Miasta sposób realizacji zadań odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można go ująć w niezamkniętym zbiorze "w szczególności". Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący – po użyciu określenia "w szczególności" i wskazaniu kilku przykładowych sposobów realizacji programu – powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu.”

Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1 uchwały we fragmencie: „w szczególności”.

### III.

Stanowiąc o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe w § 6 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: „Zwolnienie psa ze smyczy, ale z założonym kagańcem jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy posiadacz psa ma możliwość kontroli nad jego zachowaniem.”.

Zdaniem Organu Nadzoru, wskazanie przez Radę obowiązków i wyjątków od ustanowionych obowiązków tak jak uczyniono to w powyższych przepisach nie może zostać uznane za prawidłowe ze

względu na nieostrość użytego pojęcia, które odnosi się do zwalniania psów ze smyczy „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi”. Przytoczony przepis nie uwzględnia bowiem możliwości wystąpienia przypadków „granicznych”, w których nie można dokonać obiektywnej oceny np. tego, czy dane miejsce jest mało bądź często uczęszczane przez ludzi. Normy tego typu odnoszą się do kryteriów subiektywnych, uzależnionych od indywidualnego postrzegania. Tym samym obowiązek nałożony w powyższym przepisie regulaminu jest dalece nieprecyzyjny i niejasny. Należy zauważyć, że na podstawie powyższego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, które miejsca w gminie należy zakwalifikować do tej kategorii miejsc uregulowanych przez Radę w uchwale. Nie sposób ponadto bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

Jako, że wspomniane wyżej pojęcie jest pojęciem nieostrym, nie może stanowić zatem elementu prawidłowo skonstruowanego Regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por.: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Powyższe uwagi zyskują na znaczeniu w kontekście art. 10 ust. 2a w zw. z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który łączy obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Oznacza to, że za niedopełnienie omawianych obowiązków adresat może zostać ukarany karą grzywny. Nie można zatem przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyjności i jasności.

Na konieczność precyzyjnego formułowania przepisów w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 103/14): „Konsekwencją nieprecyzyjnego sformułowania zakwestionowanych przepisów jest niemożność określenia prawidłowego sposobu zachowania się przez adresata uchwały, w tym przypadku ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za mało uczęszczane przez ludzi”.

Wspomniany przepis uchwały niewątpliwie narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 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 ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. 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. Organ nadzoru trafnie zauważył, że 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. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 2 we fragmencie: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*