



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 stycznia 2022 r.

Poz. 445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.39.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV/5/2021 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/7/2021 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 7 maja 2021 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Mrągowa.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Mrągowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej w dalszej części ustawą oraz po zaciągnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mrągowie, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Przedmiotem uchwały jest wprowadzenie zmian do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Mrągowa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXIV/7/2021, zwany dalej Regulaminem.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2021 r.

W § 3 uchwały, Rada Miejska w Mrągowie postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z powołanego art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, iż uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące **może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym**. Odstępstwem od tej reguły jest przepis art. 4 ust 2 ustawy mówiący, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W tym miejscu należy wskazać na stanowisko judykatury, które to organ nadzoru podziela, zawarte m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt: I OSK 1170/09; zgodnie z którym „Wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, gdyż ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym tj. interesie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką, która mogłaby uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”.

Rada Miejska w Mrągowie, określając wejście w życie przedmiotowej uchwały winna zatem zachować minimalne *vacatio legis* dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Nie ma bowiem podstawy zastosowanie przez lokalnego prawodawcę reguł, wynikających z wyżej powołanego art. 4 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Oznacza to możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, przy spełnieniu przesłanek zawartych w art. 5 ww. ustawy, niemniej jednak konieczne jest jednoczesne zastosowanie przy wejściu w życie aktu normatywnego *vacatio legis*, przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 muszą znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, poszerzyła katalog fakultatywnych elementów regulaminu. Na podstawie art. 4 ust. 2a ustawy gmina może wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b ustawy – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Rada Miejska w Mrągowie działając na podstawie przepisów art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ww. ustawy, w § 1 pkt 1 niniejszej uchwały wprowadziła w Regulaminie, obowiązek oznaczenia pojemników i worków do gromadzenia odpadów komunalnych w sposób umożliwiający identyfikację nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne. Oznakowanie te, zgodnie z wprowadzoną regulacją, umieszcza się w widocznym miejscu, aby nie wymagało to konieczności otwierania, odstawienia lub przestawiania pojemników, worków z odpadami. Jednocześnie oznakowanie musi być czytelne i odporne na warunki atmosferyczne. Zmieniony został także § 12 Regulaminu, dotyczący częstotliwości odbioru odpadów komunalnych (§ 1 pkt 2 uchwały) oraz wprowadzono regulacje nakładające na właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkuje, a powstają odpady komunalne obowiązek zapewnienia odbierania zebranych odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzonego przez Burmistrza Miasta Mrągowa (§ 1 pkt 3 uchwały), które w ocenie organu nadzoru wykraczają poza delegację wynikającą z art. 4 ustawy. Co prawda na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy, Rada Miejska może wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, niemniej jednak kwestie obowiązków w tym zakresie zostały uregulowane w art. 6 ust. 1 ustawy.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Mrągowie, stosownie do swoich kompetencji, wprowadziła przedmiotową uchwałą zmiany do Regulaminu, które nakładają nowe obowiązki na właścicieli nieruchomości. Jednakże niemożliwość zapoznania się adresatów nowo nałożonych obowiązków z ich treścią, przed dniem wejścia w życie uchwały, prowadzi do ograniczenia zaufania obywateli do stanowionego przez lokalnego prawodawcę prawa. W ocenie organu nadzoru prowadzi to w konsekwencji do uznania, iż nie została spełniona przesłanka, wynikająca z wyżej powołanego art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Należy wskazać, iż badana uchwała została podjęta w dniu 15 grudnia 2021 r. i przekazana do organu nadzoru w dniu 20 grudnia 2021 r. (wpływ do Kancelarii Ogólnej Urzędu), co spowodowało, iż niemożliwym było ogłoszenie jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego przed 1 stycznia 2022 r. z zachowaniem 14 dniowego *vacatio legis*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/5/2021, jest uzasadnione. Błędne bowiem określenie daty wejścia w życie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego, poprzez stwierdzenia jej nieważności w całości.

Dodatkowo należy wskazać, iż § 1 pkt 1 uchwały, wprowadzający zmiany do § 5 Regulaminu, mając na uwadze jego redakcję (przepis ten zawiera cztery ustępy, których rozwinięciem są punkty) poprzez dodanie w § 5 pkt 5, narusza zasadę poprawnej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego, wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji i funkcjonalnie związany jest z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 11 stycznia 2000 r. K 7/99, z 21 marca 2001 r. K 24/00). Zasada ta, związana z jasnością i precyzją przepisu, winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Mając na uwadze powyższe, postanowiono 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 doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki