



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 16 czerwca 2023 r.

Poz. 3361

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.228.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 czerwca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXV/544/2023 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 28 kwietnia 2023 r.** w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kozłowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kozłowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kozłowo, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 8 maja 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Następnie zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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;

W § 5 pkt 3 oraz pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy w Kozłowie zawarła przepisy o następującej treści:

- właściciele zamieszkałej nieruchomości zobowiązani są dostosować pojemność i liczbę pojemników do liczby mieszkańców i cyklu wywozu odpadów (pkt 3),

- właściciel nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz odpady komunalne są wytwarzane, a więc prowadzących działalność gospodarczą, kierujący instytucjami oświaty, zdrowia, zarządzający ogródkami działkowymi, zobowiązani są dostosować pojemność pojemników do swych indywidualnych potrzeb (pkt 5).

Rada Gminy w Kozłowie nie określiła jaka ma być minimalna pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości przy uwzględnieniu średniej

ilości śmieci wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, czy też liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada Gminy w Kozłowie w § 5 pkt. 3 oraz pkt 5 regulaminu użyła ogólnych sformułowań, wskazując iż właściciele nieruchomości zobowiązani są dostosować pojemność i liczbę pojemników do liczby mieszkańców i cyklu wywozu odpadów, a także, iż właściciele nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz odpady są wytwarzane zobowiązani są dostosować pojemność pojemników do swoich indywidualnych potrzeb. Przepisy zawarte w § 5 pkt 3 i 5 regulaminu nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pominięcie ww. elementu, skutkuje niewypełnieniem dyspozycji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy oraz powstaniem niekompletnej i ułomnej regulacji, co stanowi rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji musi prowadzić do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 22 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 830/20 brak należytego udokumentowania zasadności uchwalenia w regulaminie rodzajów i pojemności pojemników lub worków w postaci pojemności minimalnej z pominięciem ustawowych kryteriów kształtowania tych regulacji, stanowi istotne naruszenie normy ustawowej z art. 4 ust. 1 i 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na niewykonaniu wiążących prawodawcę lokalnego wytycznych, co do treści aktu prawa miejscowego.

Ponadto, Rada Gminy w Kozłowie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w treści regulaminu zobowiązana była do określenia wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Natomiast w § 16 ust. 1 i 2 regulamin Rada Gminy w Kozłowie uchwaliła, iż na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem przestrzegania zasad określonych w ust. 2. Następnie w ust. 2 § 16 regulaminu uregulowano, iż prowadzący hodowle zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zobowiązany jest: zapewnić gromadzenie i usuwanie powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości. Uregulowanie zawarte w § 16 ust. 1 i 2 regulamin nie mieści się w dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który upoważnia radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Tym samym Rada Gminy w Kozłowie nie zawarła w przedmiotowym regulaminie obligatoryjnych przepisów w zakresie wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Brak wyżej wymienionych regulacji w treści regulaminu, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości (wyroku WSA w Łodzi z dnia 30 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 873/20).

Ponadto w § 5 pkt 4 regulaminu, Rada Gminy w Kozłowie uchwaliła, iż „w wyjątkowych, uzasadnionych sytuacjach do zbierania większych aniżeli przewiduje regulamin ilości odpadów komunalnych, oprócz pojemników mogą być użyte worki”. Ponieważ rada w przedmiotowym regulaminie nie określiła minimalnej pojemności pojemników z uwzględnieniem średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach czy też z uwzględnieniem liczby osób korzystających z tych pojemników, przepis § 5 pkt 4 regulaminu zawiera regulację, odnoszącą się do zagadnień nieuregulowanych w treści regulaminu, a tym samym jest to przepis, który nie nadaje się do wykonania, ze względu na brak określenia minimalnych pojemności pojemników w treści regulaminu. Ponadto, rada gminy w jego treści użyła ogólnego, niedookreślonego sformułowania „w wyjątkowych, uzasadnionych sytuacjach”.

Zgodnie z 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 oczekiwali 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 pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta, zwana zasadą przyzwoitej legislacji, nie została spełniona w zakresie kwestionowanego przepisu. Postępowanie odmienne, przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP, naruszając jednocześnie § 6 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przewidujący wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego. Kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Powyższe uzasadnienie należy również odnieść do § 15 ust. 1 pkt 2 regulaminu, w którym Rada Gminy w Kozłowie uchwaliła, iż „utrzymujący zwierzęta domowe są obowiązani do dołożenia starań, aby nie były one uciążliwe dla otoczenia, w szczególności nie zakłócały ciszy i spokoju ludziom, nie zanieczyszczały odchodami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku...”.

Według organu nadzoru, wprowadzane przez radę gminy w przedmiotowych postanowieniach pojęć: „obowiązani do dołożenia starań”, „uciążliwości dla otoczenia”, „w szczególności poprzez zakłócanie ciszy i spokoju ludziom”, są nieostre i niejednoznaczne. Ich użycie narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą przepis musi być zrozumiały, tzn. jego adresat musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanego przepisu w żaden sposób nie wynika, według jakich kryteriów należy oceniać „obowiązek dołożenia należytych starań” czy też „uciążliwość dla otoczenia”.

Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych, zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić należy, że tak jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 czerwca 2020 r. II SA/Ke 130/20). W ocenie organu nadzoru, powyższych warunków nie spełnia treść § 15 ust. 1 pkt 2 regulaminu w zakresie sformułowania „...nie zanieczyszczały odchodami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku...”, gdyż jego konsekwencją jest w praktyce uniemożliwienie korzystania przez właścicieli zwierząt z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wynika to z faktu, że samo dopuszczenie, aby w tych miejscach przebywały zwierzęta, zawsze będzie prowadziło do możliwości ich zanieczyszczenia, bez względu na to, jakie obowiązki kontrolne nałoży się na właściciela zwierzęcia. Tym samym, powyższy przepis regulaminu, będzie skutkował wprowadzeniem generalnego zakazu przebywania w wymienionym w nim miejscu, co należy traktować, jako niewspółmiernie ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przez właścicieli zwierząt domowych, co jest niedopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 933/22 wskazał, iż art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia lokalnego prawodawcę do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis prawa miejscowego winien zatem w sposób precyzyjny określać te obowiązki, tak aby adresaci zawartej w nim normy prawnej mogli jednoznacznie ustalić treść konkretnego, nałożonego na nich obowiązku. W wyroku z dnia 14 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Kr 88/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał również, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki