



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1585

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.70.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „1. Obszarem podlegającym obowiązkowej deratyzacji jest cały teren Gminy Lipiany, we wszystkich rodzajach obiektów – w szczególności w budynkach mieszkalnych, usługowych, przemysłowych, obiektach handlowych, obiektach użyteczności publicznej” uchwały Nr L/408/2023 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 27 stycznia 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany*, a także Załącznika do tego aktu.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Lipianach podjęła uchwałę Nr L/408/2023 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 2 lutego 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, zgodnie z którym *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*. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, a mianowicie wskazuje, że: *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,*
- c) *uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
- d) *mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.).

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.

Podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Z uwagi zatem na fakt, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie ww. przepisu wszystkie kwestie w nim wskazane, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa i prowadzi do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego w całości³⁾.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze, że w myśl § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały *W uchwale nr XXV/217/2020 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany (Dz. U. Woj. Zachodniopomorskiego z 2021 r. poz. 402 ze zm.)*, zwanej dalej jako „Uchwała” wprowadza się następujące zmiany: § 27 ust. 1 załącznika do Uchwały otrzymuje brzmienie:

„1. Obszarem podlegającym obowiązkowej deratyzacji jest cały teren Gminy Lipiany, we wszystkich rodzajach obiektów – w szczególności w budynkach mieszkalnych, usługowych, przemysłowych, obiektach handlowych, obiektach użyteczności publicznej.

2. Deratyzację należy przeprowadzić dwukrotnie w ciągu roku w terminach:

- 1) od 25 kwietnia do 5 maja,
- 2) od 25 września do 5 października.”

Jakkolwiek, z treści zamieszczonej na wstępie §1 pkt 2 badanej uchwały wynika wprost, że nowelizacji podlega § 27 ust. 1 uchwały Nr XXV/217/2020, to jednak dalsza część uchwały pozwala na przyjęcie, że zmianie uległ również przepis §27 ust. 2 aktu nowelizowanego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w całości (a zatem w zakresie ust. 1 i ust. 2) nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wymaga od rady gminy ustalenia zasad dotyczących „wyznaczania obszarów” podlegających obowiązkowej deratyzacji. Celem tego przepisu jest zatem zobligowanie rady gminy do wskazania obszarów w obrębie gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania), wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie zaś do objęcia tym obowiązkiem całego obszaru gminy, wskazując jednocześnie *de facto* wszystkie rodzaje zabudowań.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 441/15, WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 524/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06.

Postanowienie o objęciu obowiązkową deratyzacją budynków mieszkalnych, usługowych, przemysłowych, obiektów handlowych, obiektów użyteczności publicznej – nie czyni zadość ustawowemu upoważnieniu wskazanemu w ww. przepisie. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich nieruchomości na terenie gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji. Tymczasem, w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wskazuje się, że chodzi zarówno o termin deratyzacji, jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji⁴⁾.

Poza opisanym wyżej naruszeniem, zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego, za wadliwe uznać trzeba również zamieszczenie w Załączniku do uchwały Nr L/408/2023 ujednocionej – a więc uwzględniającej wprowadzone tą uchwałą zmiany – wersji Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany. Działanie to należy ocenić negatywnie z dwóch powodów – po pierwsze z treści § 1 uchwały Nr L/408/2023 wynika, że intencją Rady Miejskiej w Lipianach jest wyłącznie zmiana dwóch przepisów Załącznika do uchwały Nr XXV/217/2020 tj: § 21 i § 27, nie zaś nadanie temu Załącznikowi nowego brzmienia. Po drugie, w treści uchwały Nr L/408/2023 brak jest jakiegokolwiek informacji o przyjęciu przedmiotowego Regulaminu w całości. Tymczasem, zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej⁵⁾ w treści uchwały powinno znaleźć się odesłanie do załącznika (§ 29 w zw. z §143).

Niemniej jednak, oceny zgodności z prawem uchwały Nr L/408/2023 należało dokonać wraz z Załącznikiem do tego aktu. Na podstawie jego weryfikacji ustalono, że część zamieszczonych w nim unormowań istotnie narusza przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. I tak, zgodnie z treścią § 5 ust. 2 lit a Załącznika do uchwały Nr L/408/2023 *mycie pojazdów samochodowych i drobne naprawy na terenie nieruchomości poza myjniami oraz warsztatami naprawczymi może być wykonywane, jeżeli odbywa się to za wiedzą i zgodą osoby mającej tytuł prawny do nieruchomości pod warunkiem (...)*, natomiast §5 ust. 2 lit. b stanowi, że *Doraźne naprawy, regulacje pojazdów samochodowych związane z bieżącą eksploatacją poza warsztatami naprawczymi mogą być przeprowadzane pod warunkiem niezanieczyszczania wód i gleby*”.

Powyższe postanowienie zostały wprowadzone z uchybieniem normy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Należy jednak zauważyć, że wypełniając ww. obowiązek Rada Miejska w Lipianach w sposób nieuprawniony wprowadziła możliwość dokonywania poza warsztatami naprawczymi wyłącznie „drobnych napraw” oraz „doraźnych napraw” pojazdów samochodowych związanych z „bieżącą eksploatacją”. Tymczasem, treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia organ gminy wyłącznie do określenia zasad, tj. wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Na jego podstawie Rada nie jest natomiast uprawniona do ograniczania możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi tylko do określonego rodzaju napraw – drobnych napraw, które to pojęcie dodatkowo jest niedookreślone, a jego znaczenie może budzić wątpliwości⁶⁾.

Dokonując zgodności z prawem przepisu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach wskazującego na możliwość dokonywania „doraźnych napraw” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 84/21 przyjął, że *„posłużenie się w regulaminie pojęciami "doraźnych napraw" także stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takim pojęciem może rodzić problemy interpretacyjne*”.

Podobnie, rzecz ma się z użytym w §5 ust. 2 lit. b sformułowaniem „bieżąca eksploatacja”, które również jest pojęciem niedookreślonym, którego interpretacja może budzić trudności. Jak już zastrzeżono, przepisy regulaminu jako aktu prawa miejscowego powinny być formułowane tak, aby w sposób precyzyjny,

⁴⁾ Patrz wyroki NSA: z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21, z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 511/21.

⁵⁾ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁶⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21 oraz z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 4479/21, WSA w Lublinie z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 118/21, WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 242/20.

czytelny, a także zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, uniemożliwiając stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego⁷⁾.

Wreszcie, za istotnie naruszający prawo uznać należy §27 ust. 1 Załącznika ze względów omówionych powyżej. Wyeliminowanie z jego treści powoduje, że przyjęty przez Radę Miejską w Lipianach Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany nie będzie w sposób kompleksowy i pełny regulował wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „1. Obszarem podlegającym obowiązkowej deratyzacji jest cały teren Gminy Lipiany, we wszystkich rodzajach obiektów – w szczególności w budynkach mieszkalnych, usługowych, przemysłowych, obiektach handlowych, obiektach użyteczności publicznej” uchwały Nr L/408/2023 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 27 stycznia 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipiany*, a także Załącznika do tego aktu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁷⁾ Por. NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21.