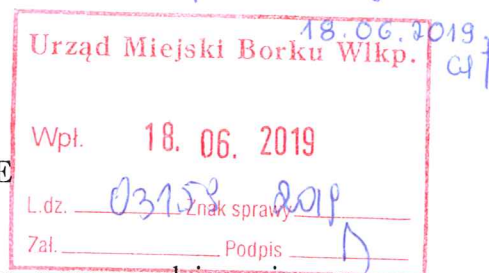




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1. 240 .2019.19

Poznań, 18 czerwca 2019 r. ^{p. W.W. - RB}
^{p. M.T. - 7470} p. M.T. - 0590



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały nr VIII/62/2019 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borek Wlkp. – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr VIII/62/2019 Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła na sesji 15 maja 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.).

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 maja 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr VIII/62/2019 z dnia 15 maja 2019 r. Rada Miejska Borku Wlkp. ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borku Wlkp. (zwana dalej: „uchwałą”).

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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; 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.” Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a (art. 4 ust. 2a ustawy).

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa, przy czym w pierwszym wypadku – co do zasady – skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W § 3 ust. 7 załącznika do uchwały, zwanego dalej: „regulaminem” rada postanowiła: „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami odbywać się może w obrębie własnej nieruchomości i dotyczyć może tylko nadwozi pojazdów.”, natomiast w § 3 ust. 8 regulaminu rada postanowiła, że: „Drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi odbywać się mogą w obrębie własnej nieruchomości w sposób niepowodujący uciążliwości dla mieszkańców i niepowodujący zanieczyszczenia środowiska”. W tym miejscu wskazać należy na przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rzeczą rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Powołując się na art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia i naprawiania pojazdów. Nadto w świetle powyższego, zbyt daleko idące - w ocenie organu nadzoru - jest wprowadzenie przez radę ograniczenia mycia tylko nadwozi pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 585/15) i dokonywania „drobnych” napraw pojazdów samochodowych (pojęcie niejednoznaczne). Także uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt. II OSK 2012/12). Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli, czy osoby, którym przysługuje inne prawo do rzeczy, powinna być jednoznaczna („drobne naprawy” – z uwagi na niedookreślony charakter pojęcia nie można

jemu przypisać charakteru normatywnego), logiczna i obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa rzeczowego, które podlega szczególnej ochronie prawnej w kodeksie cywilnym. W tym zakresie w ocenie organu nadzoru nie można uznać, by rada wypełniła w sposób właściwy delegację ustawową, o której mowa w art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzą zapisy § 8 ust. 5 regulaminu („Częstotliwość opróżniania koszy ulicznych powinna być dostosowana do ilości gromadzonych w nich odpadów, jednak nie może być mniejsza niż jeden raz w tygodniu.”) i § 10 ust. 9 regulaminu („Kosze uliczne będą opróżniane z minimalną częstotliwością 2 razy w tygodniu lub codziennie w czasie imprez masowych.”) w zakresie określenia częstotliwości opróżniania koszy ulicznych (należy jednoznacznie określić minimalną częstotliwość opróżniania koszy).

W § 9 ust. 6 regulaminu rada postanowiła: „Podmiot odbierający odpady zbierane selektywnie ma prawo do nieodebrania worka lub pojemnika, jeżeli stwierdzi, że segregacja odbywa się w sposób nieprawidłowy”, tymczasem zgodnie z art. 9f ustawy w przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

W § 10 ust. 10 regulaminu rada ustaliła, że: „Organizatorzy imprez masowych zobowiązani są do zapewnienia odbioru odpadów i opróżniania przenośnych toalet codziennie oraz niezwłocznie po zakończeniu imprezy”. Zdaniem organu nadzoru obowiązki w zakresie organizacji imprez masowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870 ze zm.). Z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy nie sposób wyczytać kompetencję rady do zawarcia regulacji w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, na których odbywają się imprezy masowe, a przywołany zapis regulaminu uznać należy jako niedopuszczalną ingerencję w materię uregulowaną w ustawie.

Na marginesie organ nadzoru zwraca również uwagę m.in. na § 10 ust. 2 uchwały (wprowadzenie do wyliczenia), w którym rada wprowadziła zapis: „Odpady komunalne zmieszane powinny być odbierane w terminach określonych przez odbierającego:”. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin winien określać częstotliwości i sposób pozbywania się – a nie odbierania - odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, stąd też regulamin winien być zweryfikowany także pod tym kątem. Nadto organ nadzoru wskazuje na § 10 ust. 8 regulaminu, w którym rada postanowiła, że „Odpady wymienione w ust. 5 i 6 należy na bieżąco przekazywać do miejsc określonych w Regulaminie.”, tymczasem w ocenie organu nadzoru odwołanie prawdopodobnie dotyczy odpadów, o których mowa w ust. 7 pkt 5 i pkt 6 regulaminu.

Jednym z kanonów tworzenia prawa jest reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „ZTP”, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Podobnie w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa. Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji

RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic. Istotne znaczenie ma również wyartykułowany w ZTP generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, czyli powinna je cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych (m.in. poprzez stosowanie niejasnych pojęć, np. „drobne naprawy”) narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP; dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:

Rada Miejska Borku Wlkp.

Burmistrz Borku Wlkp.

Wielkopolski Urząd Wojewódzki
61-713 Poznań
Poznań
al. Niepodległości 16/18 / -
KN-I.4131.1.240.2019.19

Poznań, 2019-06-18



Urząd Miasta Borek Wielkopolski
63-810 Borek Wielkopolski
Rynek 1
Województwo: wielkopolskie
Powiat: gostyński
Gmina: Borek Wielkopolski
NIP: 696009813

PISMO

Korespondencja elektroniczna z systemu EZD

W załączeniu RN 240_ uchwała nr VIII/62/2019 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borek Wlkp.

Korespondencję w tej sprawie proszę kierować do mnie za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39' ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

Załączniki:

1. RN240_borek.regulamin utrzymania czystości.doc
2. RN240_borek.regulamin utrzymania czystości.doc.xades

Dokument nie zawiera podpisu
Podpis elektroniczny

**DOKUMENT
NIE ZOSTAŁ
PODPISANY
ELEKTRONICZNIE**