



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 1411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.41.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 3 uchwały Nr LXXII/1017/2024 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina, w zakresie wyrazu „**drobne**”.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr LXXII/1017/2024 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 2 lutego 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾. Zgodnie z treścią pierwszej z powołanych regulacji 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. Z kolei art. 4 ust. 2 ww. ustawy określa zakres przedmiotowy tego regulaminu, stanowiąc, że muszą być w nim unormowane szczególne 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 2023 r. poz. 1469 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.

Ponadto - stosownie do art. 4 ust. 2a tej ustawy - rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie, których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Prawodawca wymieniając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, a także 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, stanowi istotne naruszenie prawa.

Analiza treści uchwały Nr LXXII/1017/2024 prowadzi do wniosku, że zawiera ona postanowienia, które nie mieszczą się w ramach delegacji ustawowej. W § 4 tej uchwały Rada Miejska w Koszalinie, realizując kompetencję wynikającą z cyt. przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uregulowała kwestię mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, postanawiając w ust. 3, że: *Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów oraz pod warunkiem:*

- 1) *niepowodowania negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu lub spalin,*
- 2) *gromadzenia powstających odpadów z naprawy w pojemnikach do tego przeznaczonych,*
- 3) *zabezpieczenia przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska.*

Z delegacji art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i napraw pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Organ stanowiący gminy nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że naprawa obejmuje „drobne naprawy”. Po pierwsze, taka norma w sposób nieuprawniony ogranicza zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie wprowadzane ograniczenia miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁾, według której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednak ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów jedynie do drobnych napraw nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości. Po drugie zaś, użyte w kwestionowanym postanowieniu uchwały Nr LXXII/1017/2024 słowo „drobne” jest pojęciem niedookreślonym, którego znaczenie może budzić wątpliwości. Przy tego typu pojęciach niedookreślonych (niezdefiniowanych) niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien być zaś sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.³⁾

Podsumowując, Rada Miejska w Koszalinie nie była uprawniona do wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Koszalina ogólnego ograniczenia możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie do napraw drobnych. Z uwagi na to, że wprowadzający to ograniczenie § 4 ust. 3 uchwały Nr LXXIII/1017/2024 z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina w sposób istotny narusza prawo, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego postanowienia w zakresie wskazanym we wstępie niniejszego rozstrzygnięcia.

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

³⁾ Por. np. wyroki: NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21, NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 124/19.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, którą wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski