

UCHWAŁA X/72/20
RADY GMINY KOŁAKI KOŚCIELNE

z dnia 6 marca 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi Prokuratora Rejonowego w Zambrowie wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696 i poz. 1815 w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, poz. 2200 i poz. 2294) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę z dnia 11 lutego 2020 r. (data wpływu: 13.02.2020 r.) Prokuratora Rejonowego w Zambrowie na Uchwałę Nr XVI/92/16 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 28 października 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Anna Kulesza

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Białymstoku

ul. Sienkiewicza 84

15-950 Białystok

Strona Skarżąca: Prokurator Rejonowy w Zambrowie

Strona Przeciwna: Rada Gminy Kołaki Kościelne

ul. Kościelna 11

18-315 Kołaki Kościelne

Odpowiedź na skargę

Nr PR Pa 3.2020 z dnia 11.02.2020 r.

na uchwałę nr XVI/92/16 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 28 października 2016 r.

w sprawie

regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) Rada Gminy Kołaki Kościelne wnosi o oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Zambrowie złożył skargą z dnia 11 lutego 2020 roku zaskarżył uchwałę nr XVI/92/16 Gminy Kołaki Kościelne z dnia 28 października 2016 roku Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne w zakresie § 2 pkt 1 -11, § 7 ust. 3 pkt 1-5, § 10 ust. 1, § 17 ust. 1,2, 4, § 20 stanowiących załącznik zaskarżonej uchwały, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 2 pkt 1 -11, § 7 ust. 3 pkt 1-5, § 10 ust. 1, § 17 ust. 1,2, 4, § 20.

+

Prokurator zwrócił również uwagę, że charakter zawartych w uchwale norm nie pozwala na to, by stanowiły one powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje.

Uchwała Rady Gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 u.c.p.g., charakter aktu prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być

zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zwanej dalej u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W odniesieniu do kwestionowanego regulaminu zakres jego regulacji wynikał z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., który przewidywał, 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
 - c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 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, zgodnie z ust. 2a, 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.

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej* Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zgodnie z art. 4 ust. 1 in fine *ucipg* stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z regulacją konstytucyjną, akty prawa miejscowego to ustanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie powszechnie obowiązujące źródła prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są one stanowione zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe, muszą być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu, czy wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu określonych. Upoważnienie to nie może opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim niewymienionych (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007 r., str. 72). Jak jednak zauważa się w orzecznictwie, związek między upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie, w świetle art. 94 Konstytucji RP może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podustawowym, w świetle art. 92 Konstytucji, zatem swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa, niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego (wyrok WSA w Poznaniu, sygn. akt IV SA/Po 519/09, Lex nr 569963). Przepisy Konstytucji oraz ustaw nie określają szczegółowo treści upoważnienia na wzór tego, jak czynią to w odniesieniu do rozporządzeń. Formalnie rzecz biorąc wystarczy, aby upoważnienie do ustanowienia aktów prawa miejscowego spełniało minimalne wymagania co do jego treści, a więc określało materię będącą przedmiotem regulacji oraz organ do niej upoważniony. Należy mieć jednak na względzie, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy należy do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, stanowionym na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Lokalne organy prawodawcze, stanowiąc prawo powszechnie obowiązujące na określonym terytorium państwa muszą zachować pomiędzy ustawą, a stanowionym aktem dwojakiego rodzaju więź: formalną i materialną. Organ stanowiący akt prawa miejscowego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego jemu przez ustawę i w swoich działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną w odrębnych, powszechnie obowiązujących przepisach prawa (P. Chmielnicki, w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, LexisNexis 2007 r., s. 138-139; Ł. Złakowski, w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, C.H. Beck 2011 r., s. 432-433, nb 7). Dlatego w orzecznictwie podkreśla się, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 o *ucipg*, czy nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej (wyrok NSA z 10.11. 2009 r., II OSK 1256/09, baza orzeczeń NSA; wyrok WSA w Białymstoku z 16 lutego 2010 r., II SA/Bk 627/09, Lex nr 566006; wyrok WSA w Szczecinie z 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz

994/08, Lex nr 557043; wyrok WSA w Opolu z 7 kwietnia 2009 r., II SA/Op 62/09, Lex nr 509623, wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 stycznia 2009 r., II SA/Bd 611/08, Lex nr 509625).

Przenosząc powyższe rozważania prawne na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że w rozpoznawanej sprawie Uchwała nr XVI/92/16 Gminy Kołaki Kościelne z dnia 28 października 2016 nie wykroczyła poza katalog zagadnień, które stosownie do art. 4 ust. 2 i 2a ucipg, które winny być uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę o oddalenie skargi.