



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 maja 2020 r.

Poz. 2434

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.126.2020.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 maja 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

§ 20. ust. 2 uchwały Nr XVI/310/2020 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina.

Uzasadnienie

W dniu 17 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XVI/310/2020 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 kwietnia 2020 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 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) 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 2019 r. poz. 2010 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.

Wszystkie powyższe zagadnienia zostały unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Koszalin przyjętym uchwałą Nr XVI/310/2020. Uznać zatem trzeba, że Rada Miejska w Koszalinie wypełniła dyspozycję art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem normatywnym o szczególnych cechach. Akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów. Ponadto, winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Powyższe wymogi spełnia przyjęty uchwałą Nr XVI/310/2020 regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Koszalin. Akt ten ustala reguły postępowania adresowane do szerokiego kręgu adresatów, czyli określa obowiązki i uprawnienia wszystkich właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Miasto Koszalin, organów tej jednostki samorządu terytorialnego, a także przedsiębiorców i innych podmiotów wykonujących zadania związane z utrzymaniem czystości i porządku, które mają zastosowanie na całym obszarze Gminy i w całym okresie obowiązywania tego regulaminu. Nie ulega więc wątpliwości, że uchwała Nr XVI/310/2020, która zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze Gminy Miasto Koszalin, jest aktem prawa miejscowego, a zatem w myśl art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁾ podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie ww. uchwały w tym promulgatorze stanowi więc warunek *sine qua non* jej wejścia w życie, w terminach, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy. Zgodnie z tymi regulacjami *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, przy czym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*. Cytowane przepisy nie przewidują jednak, aby akt normatywny mógł wejść w życie jeszcze przed jego ogłoszeniem.

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Tymczasem, Rada Miejska w Koszalinie w § 20 ust. 1 uchwały Nr XVI/310/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. postanowiła, iż podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, jednak w § 20 ust. 2 określiła jej termin wejścia w życie na dzień 1 kwietnia 2020 r. Tym samym przepisy przedmiotowej uchwały miałyby wejść w życie nie tylko przed jej ogłoszeniem, ale nawet przed ich ustanowieniem (przed podjęciem uchwały). Co prawda, art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednak – w ocenie organu nadzoru – w niniejszej sprawie przepis ten nie ma zastosowania. Rada Miejska w Koszalinie nie postanowiła bowiem o wcześniejszej dacie obowiązywania przedmiotowego aktu, ale o wcześniejszym jego wejściu w życie, a pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie są tożsame.

Niemniej jednak ustalenie wstecznej daty wejścia w życie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Koszalin uznać trzeba za niemożliwe do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa. Określone w tym akcie nakazy i reguły postępowania miałyby funkcjonować wówczas, kiedy jeszcze osobom zobowiązanym do ich przestrzegania formalnie nie były znane. Retroaktywny moment wejścia w życie uchwały, bez uwzględnienia *vacatio legis*, stoi w sprzeczności z regułami prawidłowej legislacji i zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Koszalin powinien być ogłoszony z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby adresaci norm w nim zawartych mieli świadomość, w jaki sposób prawidłowo wykonywać obowiązki związane z utrzymaniem czystości i porządku.

W świetle powyższego, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 uchwały Nr XVI/310/2020 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 17 kwietnia 2020 r. *w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Koszalina*. Wylimitowanie z obrotu prawnego ww. przepisu jest wystarczające i niecelowe jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Wskutek usunięcia postanowienia § 20 ust. 2 określającego datę wejścia w życie uchwały Nr XVI/310/2020, akt ten wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.³⁾

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

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

³⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.