



**PROKURATURA REJONOWA
W MIĘDZYRZECZU**

66-300 Międzyrzecz, ul. Wojska Polskiego 13A
tel. 95 7411969
fax 95 7427063

Międzyrzecz, dnia 27 lipca 2020 r.

Pa 5.2020

Przewodniczący

4020 -07- 31

Rady Gminy Pszczew

5825.610

Działając na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740) wzywam do podjęcia stosownych działań zmierzających do wyeliminowania niżej wymienionych uregulowań zawartych we wskazanych aktach prawa miejscowego stojących w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010; dalej: u.c.p.g.) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to regulamin jest aktem prawa miejscowego. Jak stanowi art. 4 ust. 2 ustawy, 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.

Nadto, stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1a.

Podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku, jako akt niższej rangi wydany w wykonaniu delegacji ustawowej nie może wykraczać poza zakres spraw ściśle w nim określonych. Nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art. 4 ust. 2 ustawy. Z norm konstytucyjnych wynika, że organy samorządu ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacja podstawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą,

jak i konstytucyjną zasadę praworządności. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy. Inaczej mówiąc art. 4 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" (vide wyroki NSA: z dnia 9 września 2014 r. w sprawie II OSK 654/14, z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie II OSK 2012/12; wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie II SA/Gl 465/14, w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. w sprawie IV SA/Po 743/13, w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie II SA/Sz 238/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, przy czym stosownie do § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. Jednocześnie stosownie do § 136 rozporządzenia w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Powtórzenie przepisów ustawowych w akcie niższego rzędu oraz jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (vide wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie IV SA/Po 431/11, z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie II SA/Łd 515/15, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rada Gminy Pszczew uchwałą z dnia 23 czerwca 2016 r. Nr XXI/113/2016 (Dz. Urz. Woj. lubuskiego, poz. 1325) w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pszczew, ustaliła m.in.:

W § 4 ust 2. regulaminu: „Drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dopuszczalne są jedynie w przypadku, gdy nie wpłynie to ujemnie na środowisko i nie będzie stwarzało uciążliwości dla najbliższego otoczenia, z wyjątkiem sytuacji awaryjnych. Odpady powstające na skutek naprawy muszą być gromadzone w pojemnikach do tego przystosowanych i oddawane do utylizacji firmom posiadającym stosowne zezwolenia.”

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Przepis ten nie ma upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że naprawa obejmuje niezdefiniowane "drobne naprawy". Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA).

Drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dopuszczalne są jedynie w przypadku, gdy nie wpłynie to ujemnie na środowisko i nie będzie stwarzało uciążliwości dla najbliższego otoczenia a zarazem sformułowanie do tego nieuzasadnionego prawem ograniczenia spowodowało, że te wymogi jako związane z wypowiedzą nieuzasadnioną w prawie - też nie mogą mieć znaczenia prawnego i nie powinny funkcjonować w porządku prawnym. Normy te ograniczają - w sposób prawem nieuzasadniony - prawo własności, ograniczając zakres korzystania z tej nieruchomości, a także zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań stanowiąc w sposób niejasny o zakresie napraw obejmujących drobne naprawy samochodów.

W § 16 ust. 1. pkt 3 regulaminu: „wprowadzanie psów do sklepów, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych).”

Prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ramach tych obowiązków, nakazów lub zakazów

dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń, co miejsce przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do konkretnych, wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa posadzone w parku. Natomiast wprowadzenie generalnego zakazu np. w zakresie obiektów użyteczności publicznej nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego.

Upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mieści się natomiast wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu niewątpliwie nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (vide wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 792/13, z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie IV SA/Po 784/13; w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14, z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 404/15; we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie II SA/Wr 153/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 17 pkt 4 regulaminu: „pszczoły winny być trzymane w pniach (ulach) ustawionych w odległości, co najmniej 5m od granicy nieruchomości, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiadujących z terenem hodowli.”

Rada gminy nie posiada uprawnień do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nakaz ustawienia uli z pszczołami w określonej odległości od granicy działki, na której stoją, nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. W sformułowaniu "szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej" (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.) nie mieści się określenie odległości od granic nieruchomości posadowienia uli (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 786/19, LEX nr 2757084).

Wobec powyższego proszę o zajęcie stosownego stanowiska i o jego treści proszę poinformować tut. Prokuraturę w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

PROKURATURA
M. P. [illegible]
[illegible]
[illegible]