



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 8 marca 2023 r.

Poz. 1445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.108.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) **stwierdzam nieważność uchwały Nr I/9/2023 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Rychliki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.), przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały (zwany dalej Regulaminem).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób rażąco narusza prawo.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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) 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.

Zgodnie z ust. 2a powołanego art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy, w świetle powyższych regulacji, jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 oraz art. 4 ust. 2a ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisach tych ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich, enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 elementów. Ustalając zakres regulacji, ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem "regulamin określa" - tym samym, rada gminy nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo, obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawierają on wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, a mianowicie wadliwie wypełniono dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, dotyczącego wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, pomijając w treści Regulaminu postanowienia, dotyczące odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

W związku z tym, zasadne jest stwierdzenie przedmiotowej uchwały w całości.

Oceniając pozostałą część Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Rychliki, również innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

§ 2. ust. 6 Regulaminu przewiduje, iż w zabudowie jednorodzinnej worki do segregacji odpadów każdy właściciel nieruchomości otrzyma nieodpłatnie w ramach uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast w pojemniki lub w worki na odpady zmieszane każdy właściciel nieruchomości powinien zaopatrzyć się sam.

Powyższe postanowienie wykracza poza delegację z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i powinno być uregulowane odrębną uchwałą, wydaną na podstawie art. 6r ust. 3 powołanej ustawy, zgodnie z którym rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Oznacza to, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, co jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. Jednakże obowiązek dostarczenia worków do segregacji odpadów, czy też właściwych, pojemników winien wynikać z uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3, a nie art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto postanowienia **§ 3 Regulaminu**, w którym Rada Gminy ustaliła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez: uprzątnięcie mechaniczne lub ręczne (lit. a), usunięcie za pomocą środków chemicznych, jeżeli środki te zostały do tego celu prawnie dopuszczone (lit. b), należy uznać również za wadliwe, bowiem zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepisy te nie upoważniają radę gminy do uszczegółowienia, bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej, sposobu usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, przez właścicieli nieruchomości (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14).

W **§ 11 ust. 8 Regulaminu** Rada Gminy Rychliki postanowiła, że urządzenia do zbierania odpadów powinny być umieszczone w miejscach łatwo dostępnych, zarówno dla ich użytkowników, jak i dla pracowników przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów, w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich.

Sformułowanie „w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich”, zawarte w tym przepisie regulaminu, jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy ten obowiązek wykonać. Zgodnie z poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta, zwana zasadą przyzwoitej legislacji, nie została spełniona w zakresie kwestionowanego przepisu.

Postępowanie odmienne, przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP, naruszając jednocześnie § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przewidujący wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego. Kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób

precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powyższe znajduje oparcie w poglądach doktryny oraz stanowisku judykatury. Podkreślić należy, iż precyzyjność postanowień Regulaminu jest istotna, z uwagi na fakt, iż nieprzestrzeganie przepisów Regulaminu, stosownie do art. 10 ust. 2a ustawy, jest zagrożone karą grzywny.

Powyższe uwagi odnoszą się również do:

- **§ 2 ust. 2 Regulaminu**, w którym mowa „w terminie niezwłocznym”,

- **§ 4 ust. 2 lit c Regulaminu**, w którym dopuszcza się naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami pod warunkiem, że „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”,

- **§ 12 ust. 2 i 3 Regulaminu**, które wymagają utrzymania urządzeń w „odpowiednim stanie sanitarnym” i w „odpowiednim stanie technicznym”,

- **§ 19 ust. 1 , ust. 3 lit a i ust. 3 lit b, ust. 4 oraz ust. 5 Regulaminu**, w którym zobowiązano osoby utrzymujące zwierzęta domowe „do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności” (ust. 1); „stałego skutecznego dozoru” nad psami oraz innymi zwierzętami domowymi poza miejscem ich stałego utrzymywania, „adekwatnego do wielkości, rasy i cech osobniczych”, a także „niekolidującego z przeznaczeniem” danego obiektu czy terenu, na który pies został wprowadzony (ust. 3 lit a); „niezwłocznego” usuwania zanieczyszczeń (ust. 3 lit b); „poszanowaniem zasad” obowiązujących na terenach, na których wyprowadzane są psy, „mając na uwadze bezpieczeństwo” ludzi i innych zwierząt (ust. 4) oraz zobowiązano do podejmowania „środków chroniących osoby trzecie przed niechcianym bezpośrednim kontaktem” .

W **§ 19 Regulaminu ust. 2 i ust. 3** Rada postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zostały zobowiązane do stworzenia warunków uniemożliwiających samodzielne wydostanie się zwierząt z tych lokali (ust. 2), a właściciele nieruchomości, po której pies porusza się swobodnie, do zabezpieczenia nieruchomości w taki sposób, aby zapobiec samodzielnemu wydostaniu się psa poza jej granice (ust. 3).

Tym samym, Regulamin nałożył na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, obowiązek zabezpieczenia pomieszczeń, w których są utrzymywane zwierzęta przed ich wydostaniem się, a więc określił obowiązki właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej, a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Powyższe świadczy o przekroczeniu ww. delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11 grudnia 2019 r. II SA/Gd 383/19).

W **§ 21 ust. 2 Regulaminu**, Rada ustalając terminy deratyzacji wskazała, iż deratyzacja na terenie nieruchomości, o których mowa w ust. 1 winna być przeprowadzona raz w roku w terminie od 1 do 30 października oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni. Postanowienie to, w części podjęte z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wymaga wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, czyli wskazania konkretnych obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji. Tymczasem sformułowanie „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni”, takiego warunku nie spełnia.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki