



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

URZĄD MIEJSKI GMINY  
11-520 RYN, UL. RATUSZOWA 2  
29. 07. 2021  
DATA WPLYWU

pkt 4-4

Olsztyn, 26 lipca 2021 r.

PN.4131.268.2021

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXIII/255/21 Rady Miejskie w Rynie z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryn” w części dotyczącej § 2 ust. 2 i ust. 3, § 3 ust. 2 w zakresie sformułowania: „..., jeżeli nie powoduje zagrożenia dla środowiska. Powstałe odpady powinny być gromadzone i usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami”, § 4 ust. 1 lit. a w zakresie sformułowania: „...z uwzględnieniem wymagań stacji zlewnej” oraz § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: „..., spełniających wymogi zawarte w przepisach Prawa budowlanego oraz przepisach wykonawczych, a także w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ryn lub w innych przepisach”.**

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Giżycku uchwaliła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryn”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwałą, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej



ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy, że ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. przepisu, regulaminy określają 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 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;

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;

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 ww. przepisu, 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.

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich, zastrzeżonych dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym – art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru, badając treść uchwały Nr XXXIII/255/21 oraz jej załącznika stwierdził, iż Rada Miejska w Rynie stanowiąc Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Niezgodny z prawem, są § 2 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, w myśl których obowiązek właścicieli nieruchomości, dotyczący uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez zamiatanie, zbieranie, zmywanie (§ 2 ust. 2 lit. a), odgarnięcie śniegu i błota pośniegowego z części nieruchomości służących do użytku publicznego (§ 2 ust. 2 lit. b), usuwanie śliskości z zachowaniem wymagań określonych w przepisach dotyczących rodzajów i warunków stosowania środków, które mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (§ 2 ust. 2 lit. c), uprzątnięcie z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości (§ 2 ust. 2 lit. d) oraz zabrania się uprzątnięcia śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń na teren jezdni (§ 2 ust. 3).

Oceniając cytowane przepisy, zauważyć należy, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

1

2

Stosownie do przytaczanego już ust. 2 pkt 1 lit. b ww. art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymogów uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Dodać jednocześnie należy, że w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, ustawodawca zobowiązał właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości.

Cytowane powyżej, przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie dają podstawy do regulowania sposobu uprzątnięcia, a także miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14).

Tego rodzaju regulacje, przyjęte zakwestionowanymi przepisami § 2 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, które z jednej strony nakładają, bez podstawy prawnej, na właścicieli nieruchomości obowiązki polegające na podjęciu wskazanych przez radę działań, w tym obowiązku usuwania śliskości – czego ustawa nie przewiduje, z drugiej zawierają sformułowanie zabraniające konkretnego zachowania, nie mieszczą się w materii określającej wymogi dopuszczalności uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Wobec tego, przytoczone powyżej przepisy załącznika do uchwały muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Za niezgodny, w części z prawem uznać należy także § 3 ust. 2 załącznika do uchwały w myśl, którego naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się na terenie własnej nieruchomości, *jeżeli nie powoduje zagrożenia dla środowiska. Powstałe odpady powinny być gromadzone i usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

W pierwszej kolejności należy wskazać, że o wadliwości cytowanej normy przesądza fakt, że wprowadza ona warunek braku *zagrożenia dla środowiska*, który jest zbyt ogólny, aby go zachować (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12) oraz, że odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów.

Podkreślić trzeba, że normy nieostre „niosą ze sobą” zawsze niepewność interpretacyjną. Zważywszy na funkcję regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, a także fakt, że stanowi on podstawę nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków, których niezrealizowanie, zgodnie z art. 10 ust. 2a ww. ustawy, skutkuje wymierzeniem kary grzywny, uzasadnione jest twierdzenie, że już sposób zakodowania norm w ww. uchwale, musi być jednoznaczny. Powinny być one redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Uchwalając te wymogi, Rada Miejska w Rynie naruszyła zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią niedookreślonych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza użyte w § 3 ust. 2 Regulaminu, pojęcie „*niepowodowania zagrożenia dla środowiska*” oraz o jakie przepisy przywołanego aktu prawnego chodzi.

Na marginesie dodać też trzeba, że owa ogólnikowość ww. wymogu





„niepowodowania zagrożenia dla środowiska”, skutkuje utrudnieniem, czy wręcz uniemożliwieniem jego wyegzekwowania i niesie ze sobą faktyczne ograniczenie napraw do drobnych, co jest niedopuszczalne (patrz podobnie wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 964/14).

Z uwagi na powyższe, zakwestionowany musi być także, w części § 4 ust. 1 lit. a i § 6 ust. 2 Regulaminu.

Pierwszy z wskazanych przepisów, czyli § 4 ust. 1 lit. a załącznika do uchwały posługuje się pojęciem „z uwzględnieniem wymagań stacji zlewnej” stanowiąc, że: - właściciele nieruchomości, które są wyposażone w szczelny zbiornik bezodpływowy na nieczystości ciekłe mają obowiązek gromadzenia w nim nieczystości ciekłych z uwzględnieniem wymagań stacji zlewnej. z przyjętego przez Radę Miejską w Rynie Regulaminu w żaden sposób nie wynika, jaki są powołane i obligatoryjne ww. wymagania.

Regulacja taka, jest zatem niedopuszczalna, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, jak już stwierdzono muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), nie może natomiast tego czynić w kwestionowany sposób, bo przepis ten jest nieczytelny dla adresata.

Negując treść § 6 ust. 2 Regulaminu, wskazać trzeba z kolei, że przepis ten stanowiąc, iż utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest dozwolone wyłącznie w budynkach lub pomieszczeniach gospodarskich przeznaczonych do tego celu, spełniających wymogi zawarte w przepisach Prawa budowlanego oraz przepisach wykonawczych, a także w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ryn lub w innych przepisach, odsyła do stosowania przepisów wymienionych w § 6 ust. 2 regulacji. W tym wypadku, organ stanowiący także nie określił wprost, jak mają zachować się mieszkańcy Gminy Ryn, do których skierowany, jest przedmiotowy Regulamin - jakie przepisy Prawa budowlanego, przepisów wykonawczych (jakich), miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ryn oraz w innych przepisów (których), mają w tym wypadku zastosowanie. Tym samym, utrudnił stosowanie ww. Regulaminu.

Dodać ponadto należy, że niezależnie od powyższych postanowień załącznika do uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Rynu.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojacki

( )

( )