

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

RP + BR  
URZĄD MIEJSTWA I GMINY  
11-520 RYŃ, UL. KRYSZCZAKÓW  
13.03.2018  
DATA WPŁYWU

Olsztyn, 8 marca 2018 r.

PN.4131. 106 .2018

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XL/302/18 Rady Miejskiej w Ryńie z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryń.**

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ryńie, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm.), ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryń, stanowiący załącznik do uchwały Nr XL/302/18.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała Rady w sposób rażący narusza prawo.

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 w 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 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;

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.

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. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym – art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r., poz. 21 z późn. zm.), plany gospodarki odpadami zawierają analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego są sporządzane, prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych, przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, harmonogram,

określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko, określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie oraz streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Oznacza to, że wojewódzki plan gospodarki odpadami jest aktem planowania, aktem polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo (patrz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 424/07). Mimo to, inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach muszą być wprowadzone do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Mając na uwadze wskazany przepis, Rada Miejska w Rynie w § 9 załącznika do uchwały postanowiła, że Gmina Pozezdrze należy do Regionu Północno – Wschodniego, zgodnie z obowiązującym Planem Gospodarki Odpadami Województwa Warmińsko – Mazurskiego (ust. 1), że dla Gminy ustanowiono regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, którymi zarządza Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo Sp. z o.o. w Spytkowie: instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, kompostownia odpadów zielonych i innych bioodpadów, składowisko odpadów (ust. 2) oraz że w przypadku, gdy regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych ulegną awarii lub nie będą mogły przyjmować odpadów z innych przyczyn, odpady komunalne przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi Regionu Północno – Wschodniego w obowiązującym Planie Gospodarki Odpadami Województwa Warmińsko – Mazurskiego (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, cytowanymi regulacjami Rada nie sformułowała wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Uchwała Nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 określa główne i szczegółowe cele w zakresie gospodarki odpadami, zakładające w przypadku odpadów komunalnych m.in. minimalizację ilości wytwarzanych odpadów, objęcie wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów „u źródła”, wprowadzenie we wszystkich gminach województwa systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i innych bioodpadów do 2021 r., zwiększenie udziału odpadów zebranych selektywnie w całym strumieniu zebranych odpadów – do 50% w 2022 r. i do 60% w 2028 r. itp., które powinny znaleźć odzwierciedlenie w załączniku do uchwały XXXI/186/17. Regulacje, odnoszące się do ustanowienia dla gminy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, nie wyczerpują dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie powinny znaleźć się w regulaminie.

Oznacza to również, że Rada Miejska w Rynie ustalając regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element, a jego brak skutkuje funkcjonowaniem w obrocie prawnym ułomnego regulaminu, co jest niedopuszczalne i przesądza o konieczności

stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całość (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17).

Analizując treść przedmiotowego regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Rynie niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W myśl § 3 ust. 17 załącznika do uchwały, Punkt Selektynego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) przyjmuje od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku i niezamieszkałych, odpady komunalne niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzących od innych wytwórców, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Uchwalając przedmiotowy przepis, Rada Miejska w Rynie naruszyła zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą przepis musi być zrozumiały, tzn. jego adresat musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedzieć, w jak sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanego przepisu w żaden sposób nie wynika, kim są wskazani „inni wytwórcy”.

Wadliwym jest, § 6 ust. 5 regulaminu, w którym postanowiono, iż za osobę pracującą, o której mowa w ust. 1, uważa się każdą osobę wykonującą czynności zawodowe w zakładzie pracy, niezależnie od charakteru prawnego ich wykonywania oraz wymiaru czasowego ich realizacji, w tym wykonywanych w formie umowy o pracę i umowy o charakterze cywilnoprawnym.

Z cytowanego wyżej art. 4 ust. 2 ww. ustawy, nie wynika kompetencja organów gminy do definiowania pojęcia „osoby pracującej”. Na mocy art. 4 ust. pkt 2 lit. b, rada ma prawo określić wymagania, co do 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 m.in. liczby osób korzystających z tych pojemników. Wprowadzanie dodatkowych definicji dla grup osób korzystających z pojemników, wykracza poza delegację ustawową.

W § 7 regulaminu wadliwie postanowiono, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymania pojemników na odpady oraz koszy ulicznych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym poprzez: dezynfekcję i dezynsekcję chyba, że na mocy uchwały zgromadzenia Mazurskiego Związku Międzygminnego-Gospodarka Odpadami w Giżycku obowiązki te przejmie Związek jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi § 7 ust. 1 pkt 3. Również, odnoszące się do określonych § 7 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, obowiązków, zawarte w tym przepisie sformułowanie: „chyba, że na mocy uchwały Zgromadzenia Związku obowiązki te przejmie Związek jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę

za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, jest niedopuszczalne.

Postanowienia nakazujące właścicielom nieruchomości utrzymanie w odpowiednim stanie koszy ulicznych (znajdujących się poza nieruchomością, w jej pobliżu na ulicy), są podjęte z rażącym naruszeniem prawa, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy, obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi.

Nie jest legalnym działaniem warunkowe odesłanie do uchwały zgromadzenia Mazurskiego Związku Międzygminnego-Gospodarka Odpadami w Giżycku i założenie, że obowiązki te przejmie Związek, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zaznaczyć należy, że uchwalenie regulaminu, dotyczącego szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jest kompetencją organu stanowiącego tej gminy. Regulacja ta winna być kompletna. Jako akt prawa miejscowego musi zawierać wszystkie elementy wymienione przez ustawodawcę w katalogu określonym w art. 4 ust. 2, nawet wówczas, gdy pewne kwestie zostały uregulowane uchwałach związku międzygminnego, którego dana gmina jest członkiem. W tej sytuacji, zasadnym jest inkorporowanie regulacji tego typu do regulaminu uchwalanego przez poszczególne gminy tworzące związek. Uwagi te dotyczą także postanowienia § 7 ust. 1 pkt 4 lit. e załącznika do uchwały, które zawiera identyczne warunkowe odesłanie.

Niezgodny z prawem, jest także w części § 10 Regulaminu, w myśl którego właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż należącej do nich nieruchomości (ust. 1), oraz zgodnie z którym obowiązek ten należy realizować systematycznie w razie potrzeby, a w razie wystąpienia silnych opadów śniegu, niezwłocznie po ustąpieniu (ust. 2).

Należy w tym miejscu wskazać, 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.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić trzeba, że wadliwie określony został wymóg, by właściciele nieruchomości uprząтали błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia systematycznie bądź niezwłocznie, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego typu obowiązku nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13).

Dodać ponadto trzeba, że obowiązek polegający na uprzątnięciu 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 przy granicy nieruchomości, wprost wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestionowany w zakresie sformułowania: „a także

z chodników położonych wzdłuż należącej do nich nieruchomości” przepis załącznika do uchwały (§ 10 ust. 1), stanowi zatem jedynie swoistą próbę powtórzenia przepisów ustawowych i jest zamieszczeniem w uchwale postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ustawy.

Usunięcia z obrotu prawnego, wymagają również, w części przepisy dotyczące deratyzacji, tzn. § 18 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania zakładającego, że deratyzacja przeprowadzana będzie każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący ma wyznaczyć m.in. terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. Przepis ten obliguje więc radę do precyzyjnego wskazania terminu obowiązkowej deratyzacji.

Za interpretacją taką przemawia literalna wykładnia, użytego przez ustawodawcę w ww. art. 4 ust. 2 pkt 8, pojęcia „wyznaczyć”, przez które rozumieć należy: „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Internetowy Słownik Języka Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN wyjaśnia, iż pojęcie termin oznacza czas przeznaczony na wykonanie jakiegoś zadania bądź też konkretną datę, kiedy ma coś nastąpić. Cytowany przepis sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia terminu jej przeprowadzenia. Skutkiem tego jest konieczność stwierdzenia jego nieważności (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 46/13).

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, 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 Chojęcki

Otrzymuje:

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

