



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 10 lipca 2020 r.

Poz. 3080

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.255.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 8 lipca 2020 r.

Działając 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 uchwały Nr XV/180/2020 Rady Miejskiej w Suszu z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Susz.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Suszu, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego, przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Susz (dalej: Regulamin). Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 czerwca 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Suszu 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 służącym realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego, zawierający szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 ww. ustawy, doprecyzował wymagania, jakie muszą znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie. W myśl ww. przepisu, 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 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) wyznaczenia 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.

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 i ust. 2a 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 2, dotyczącego wymagań w zakresie określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych. Regulamin nie zawiera regulacji odnoszących się do minimalnej pojemności pojemników, warunków rozmieszczania pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Co prawda, Rada Miejska w Suszu, w § 9 Regulaminu, postanowiła, iż: „Miejsca publiczne takie jak: drogi publiczne (chodniki), ciągi handlowo- usługowe, przystanki komunikacji, parki, place zabaw, itp. są obowiązkowo wyposażone przez właścicieli tych obiektów (nieruchomości) w kosze uliczne.”, jednak w ocenie organu nadzoru, przywoływana regulacja nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Następnie, w § 13 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, iż: „Przepustowość przydomowej oczyszczalni ścieków musi zostać dostosowana do ilości mieszkańców w sposób zapewniający uzyskanie odpowiedniego stopnia ich oczyszczenia. Częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji.” Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada obowiązana jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Określenie częstotliwości wiąże się ze wskazaniem konkretnych przedziałów czasowych, w jakich należy dokonywać ww. czynności. Stąd konstrukcja przywoływanych postanowień Regulaminu nie pozwala na uznanie, że wypełniają one normę z art. 4 ust. 2 pkt 3) ww. ustawy.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego podjęto też § 4 ust. 3 Regulaminu. Należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania sposobu usuwania błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r. , sygn. akt II SA/Gl 258/14). Tymczasem Rada przyjęła, w powyższym postanowieniu regulaminu, iż sprzątnięcie zanieczyszczeń oraz usuwanie błota, śniegu i lodu powinno się odbywać w sposób nieuciążliwy i nieutrudniający ruchu pieszych

i pojazdów.

Ponadto należy wskazać, iż uchybienia dopatrzone są także w treści § 5 ust. 2 Regulaminu, który przewiduje dopuszczalność naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi,

z zastrzeżeniem łącznego spełnienia określonych w tym postanowieniu warunków. Wskazany w jednym z warunków zwrot „drobna naprawa” jest pojęciem niedookreślonym i niezrozumiałym dla adresatów tej normy.

Podkreślić trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada *na* organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i *na* podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Zważywszy natomiast *na* rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy), regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej organowi stanowiącemu gminy, jak też staranna i jednoznaczna.

Na marginesie należy także wskazać, że w Regulaminie brak jest przepisu, który w sposób kompleksowy i zrozumiały dla przeciętnej odbiorcy określałby wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkt selektywnego zbierania odpadów

komunalnych (wskazywał na frakcję odpadów przyjmowanych przez PSZOK). Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przedmiotowe regulacje można, co prawda, wywieść z treści § 12 Regulaminu, jednak dla potrzeb przejrzystości i jasności zasadne wydaje się wprowadzenie ww. regulacji do regulaminu.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-  
Mazurski

**Artur Chojecki**