



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI  
PN.4131.481.2020

Olsztyn, dnia 16 grudnia 2020 r.

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

Data wpływu 2020 -12- 22

L.dz. 5881 Podpis

## Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 uchwały Nr XXXII/218/20 Rady Gminy Działdowo z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Działdowo.

### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 23 listopada br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r., poz. 1439), Rada Gminy Działdowo, przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo, a stopień naruszenia, uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

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 gminy 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.

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. Oznacza to, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza zakres upoważnienia, zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, w sferę praw i wolności obywateli. Poza tym 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 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/OI 513/17).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, a mianowicie wadliwie wypełniono dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 3, dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 1 pkt 3) Regulaminu wskazano, że określa on m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Działdowo, dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych.

Jednocześnie jednak, w pozostałych przepisach uchwalonego Regulaminu, w tym w szczególności w przepisach Rozdziału 4 uchwały, zawierającego postanowienia dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, brak jest jakichkolwiek norm, regulujących częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych.

Stwierdzone uchybienie, skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego całego aktu normatywnego.

Ponadto, analiza pozostałych postanowień Regulaminu wykazała, iż niektóre z nich zostały wprowadzone z naruszeniem prawa, w tym również z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W § 5 ust. 2 pkt 11) Regulaminu, określając warunki gromadzenia odpadów, Rada postanowiła o takim ich gromadzeniu, aby nie utrudniało to korzystania z nieruchomości I terenów do nich przyległych. W ocenie organu nadzoru, uzależnienie dopuszczalności określonych działań od braku utrudnień w korzystaniu z nieruchomości lub terenów przyległych (czyli - tzw. nieruchomości sąsiednich), wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, właściciel nieruchomości, powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Materia taka, jako podlegająca regulacji aktu prawnego wyższego rzędu, wykracza poza delegację ustawową rady gminy, a w konsekwencji – zakwestionowane w tym zakresie przepisy, uchwalone zostały bez podstawy prawnej. Powyższe stanowisko, znajduje także oparcie w judykaturze (m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12).

W treści § 14 uchwały, określając wymagania odnośnie utrzymania zwierząt gospodarskich, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wprowadzono generalny zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach oznaczonych w planach miejscowych jako wyłączone z produkcji rolnej oraz na zwartych terenach zajętych przez budownictwo wielo i jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe i ogrody działkowe (ust. 1 i ust. 2). W ust. 3 natomiast postanowiono, że na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich na warunkach określonych na podstawie przepisów szczególnych. Wskazano, że prowadzący hodowlę musi przestrzegać przepisów sanitarno – epidemiologicznych.

W ocenie organu nadzoru, odwołanie się do przepisów „szczególnych”, „sanitarno – epidemiologicznych”, nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7) normy kompetencyjnej.

Na podstawie uchwalonej regulacji, adresaci norm prawnych w niej zawartych, nie są w stanie stwierdzić czy, a jeżeli tak to na jakich warunkach, mogą utrzymywać zwierzęta gospodarskie.

Organ podnosi, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego, stanowi źródło prawa w rozumieniu Konstytucji RP, a to oznacza, że powinna spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy zawarte w akcie prawa miejscowego, winny pozostawać jasne, oraz sformułowane w sposób precyzyjny i poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych, wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne, przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią prawa.

Mając na uwadze powyższe, wobec niewypełnienia delegacji ustawowej, należało rozstrzygnąć jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Działdowo
- Wójt Gminy Działdowo

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojewski