



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

BIURO URZĘDU GMINY RYBNO	
otrzymano dnia	03 LUT. 2021
Nr sprawy	1003/2021
zał.

Olsztyn, dnia 29 stycznia 2021 r.

A.M.
07.02.21.
Q

PN.4131. 36 .2021

ROZSTRZYGNIECIE 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 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXVI/190/2020 Rady Gminy Rybno z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybno.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Gminy Rybno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), w związku z art. 4 ust. 1 – 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Działdowie, uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybno, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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. Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie.

W świetle 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;
- 2) 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. 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 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. To oznacza, iż uchwała rady gminy, w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu, nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin, 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 zagadnień. Określając zakres owych zagadnień, ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Tym samym, nie można pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów. 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 IISA/OI 513/17).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, a mianowicie nie określa wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Regulacje zawarte w rozdziale 9 regulaminu nie wyczerpują treści delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wobec chociażby braku w tym akcie postanowień, dotyczących zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich, na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Według literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, organ stanowiący gminy powinien określić w regulaminie zarówno wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również określić zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Wskazanie przez Radę Gminy jedynie wymagań, jakie powinny

być spełnione, aby dopuszczalne było utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej nie jest wystarczające dla uznania, że uchwała w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 7 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie, było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w tym także".

Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu, mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości, wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero, zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie, wynikającej ze wspomnianego powyżej, przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 4/20, lex nr 2938989; wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17, lex nr 2352608).

Rada Gminy Rybno, jednak nie tylko nie określiła obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich, lecz też nie określiła prawidłowo wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Regulacja § 17 ust. 1 regulaminu w sposób istotny narusza prawo w kwestii wymogu posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymogi ustawy z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane., w których dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich.

Tak samo, narusza prawo regulacja (§ 17 ust. 3), że zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymywane, w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób, zamieszkujących nieruchomości sąsiednie. Wskazać należy, że kwestie te znalazły uregulowane w aktach prawnych wyższej rangi, niż kontrolowana uchwała tj., w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j.Dz. U. z 2020 roku , poz. 1421), ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 roku, poz.1219). Wskazać więc należy, że przepis ten ma charakter wyłącznie informacyjny. Przepisy zamieszczane w akcie prawa miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującą na terenie danej gminy, muszą mieć charakter wiążący, a więc zawierać nakazy i zakazy (w omawianym przypadku ściśle kształtujące zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), z uwzględnieniem specyfiki danej gminy. Dodatkowo regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wkraczać w dziedziny regulowane już odrębnymi przepisami

aktów wyższej rangi (wyrok WSA w Łodzi z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 41/20, lex nr 2814545; wyrok WSA w Kielcach z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 783/19, lex nr 2771650). Regulacja zawarta w § 17 ust. 3 uchwały wkracza w materię ustawową, regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. 2020 roku poz. 1740).

Do naruszenia delegacji ustawowej, z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, doszło też przez nałożenie, w przepisach § 17 ust. 4 regulaminu, obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (por. wyrok WSA w Warszawie z 4 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 214/17, lex nr 2375348; wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 542/19, lex 2865401).

W zakres upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie wchodzi też nałożenie na właściciela zwierząt gospodarskich obowiązku utrzymywania ich w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonych nieruchomości (§ 17 ust. 2 regulaminu) – wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.06. 2020 r., sygn.. akt VIII Sa/Wa 196/20 lex 3065024.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że Rada Gminy Rybno w regulaminie utrzymania czystości i porządku nie uregulowała wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej i zakazów utrzymywania zwierząt gospodarskich, na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, a tym samym regulamin nie zawiera wszystkich postanowień, enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto postanowienia, zawarte w § 10 ust.2 pkt 3 g-k regulaminu, stanowią istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.

Oznacza to, że określając minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, rada gminy ma obowiązek wziąć pod uwagę oba wymienione kryteria, tj. średnią ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych (innych źródłach) oraz liczbę osób korzystających z tych pojemników.

Tymczasem, Rada Gminy Rybno w § 10 ust. 2 pkt 3 g-h regulaminu, uzależniła pojemność pojemników:

- a) w ogrodach działkowych od okresu czasowego (01 marca do 31 października)
- b) w urządzonych targowiskach, halach targowych, giełdach od ilości miejsc handlowych
- c) dla obiektów handlowych takich jak sklepy, supermarkety, hipermarkety, galerie handlowe, apteki, kwaciarnie od powierzchni całkowitej
- d) dla domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe jedynie przez część roku od domku lub innej nieruchomości

Tym samym, określając wielkości pojemnika na odpady jedynie w odniesieniu do czasokresu, powierzchni, miejsc handlowych, czy też ilości domków, czy też innych nieruchomości, Rada naruszyła w stopniu istotnym delegację ustawową (art. 4 ust.2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), gdyż nie uwzględniła wskazanych w niej kryteriów.

W ocenie organu nadzoru, również regulacja zawarta w § 12 regulaminu jest wadliwa. Z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wynika upoważnienie dla lokalnego prawodawcy do określenia warunków utrzymania, w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, a nie do określenia warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Zatem § 12 ust. 1 regulaminu, który nakazuje umieszczanie pojemników w wyznaczonych miejscach gromadzenia odpadów komunalnych, na twardej i równej powierzchni, zabezpieczonych przed zbieraniem się wody, błota i innych zanieczyszczeń, w taki sposób, aby nie doszło do zanieczyszczenia odciekami wód ani gleby i ziemi, wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 września 2020 r., sygn. II SA/Gd 232/20, CBOSA, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13.10.2020 sygn. akt II SA/Ol 461/20 lex 3088295). Ponadto należy podnieść, że zapisy § 12 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie regulują zasad utrzymania, w odpowiednim stanie

sanitarnym i porządkowym, miejsc gromadzenia odpadów.

Mając powyższe na uwadze należało postąpić jak na wstępie rozstrzygnięcia.
Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Rybno
2. Wójt Gminy Rybno